

Diana Marcela Rojas Rivera*
Adolfo León Atehortúa Cruz**

La “domesticación” de la política internacional y la “internacionalización” de la política doméstica:

El papel de las organizaciones sociales en el debate sobre el Plan Colombia

The ‘taming’ of international policy and the ‘internalization’ of domestic policy.
The role of social organizations in the debate about Plan Colombia

Resumen. A través del presente artículo se examina la manera como se ha desdibujado la distinción entre política doméstica y política exterior, a partir de una dinámica muy precisa: la del cambio en las formas de participación, los escenarios y las estrategias de las organizaciones sociales en América Latina.

El análisis se basa en el estudio de caso sobre el papel que las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, desempeñaron en el debate y la implementación del Plan Colombia durante los años 1999 y 2001.

Esta experiencia muestra diversas tendencias de participación política desarrolladas en la región. Igualmente, evidencia los límites de la política institucional y las formas en que los actores sociales han reformulado, a través de sus prácticas, el sentido de la democracia. En la primera parte del artículo se hará una presentación breve acerca de lo que fue el Plan Colombia. Acto seguido se caracterizarán las organizaciones sociales no gubernamentales, sus posiciones y estrategias en el debate sobre el Plan. Finalmente se busca establecer qué es lo que esta experiencia de las organizaciones sociales en Colombia nos muestra sobre la concepción y la forma de hacer política hoy.

Palabras clave. Política doméstica, política exterior, ONG, Plan Colombia.

Abstract. Through this article we will examine the way how the distinction between domestic politics and foreign policy has become less clear from a very specific dynamic: The change in the ways of participation forms, the scenarios and the strategies of the social organizations in Latin America.

The analysis is based on a case study: the role the Non Government Organizations (NGO) played in the debate and the set up of the Plan Colombia over the years 1999 to 2001.

This experience shows several tendencies of political participation developed in the region. It evidences the institutional politics limits and the ways that the social actors have used in order to change the sense of democracy through their experience. In the first part, this article makes a brief presentation about the real meaning of Plan Colombia. Next we will characterize the NGO, their positions and strategies in the debate on the Plan. Finally, we will look for the way to settle how this experience of the social organizations in Colombia shows the changes in the way of making politic today and its conception.

Keywords. Domestic policy, exterior policy, NGO, Plan Colombia.

* Profesora, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Iepri, Universidad Nacional de Colombia.

** Profesor, Departamento de Ciencias Sociales, jefe DGP-Centro de Investigaciones, CIUP, Universidad Pedagógica Nacional.

1. Introducción

En las últimas décadas, la preocupación por los derechos humanos se tornó crucial en el ámbito internacional. En la segunda mitad de los años setenta, bajo el gobierno Carter, Estados Unidos ejerció presiones en Europa Oriental, controlada por los soviéticos, y después en la propia Unión Soviética, para la adopción y aplicación de normas consagradas a la defensa de los derechos humanos. La lucha se propagó especialmente en Polonia, impulsada por la elección del primer papa polaco, y luego en Alemania Oriental, propiciando la caída del Muro de Berlín.

Con el fin de la guerra fría, el discurso sobre los derechos humanos se convirtió en tema relevante para la agenda internacional, tal como lo confirman diversos hechos: la Conferencia de Naciones Unidas sobre los derechos humanos celebrada en 1993, la creación de la Corte Penal Internacional, el debate en torno al derecho de injerencia humanitaria, la mayor atención prestada a los informes de ONG y organismos internacionales, y los ya numerosos casos de juicios extraterritoriales a dictadores y criminales de guerra.

En Colombia, el interés por el tema se incrementó tanto por los debates y presiones internacionales como por el desarrollo del conflicto armado. A finales de los años setenta y principios de los ochenta, sobre todo a partir del llamado “Estatuto de Seguridad” adoptado durante el gobierno de Turbay Ayala, las organizaciones para la defensa de los derechos humanos se revelaron como espacio de debate y de confrontación política. Tras un importante papel de denuncia y organización que se materializó con éxito en los Foros Nacionales y en el Comité Nacional por la Defensa de los derechos humanos, la agudización del conflicto y la generalización de la violencia, producto de los años noventa, potenciaron la capacidad de debate y de presión política por parte de tales organizaciones.

Luego del impresionante récord de los años ochenta, Colombia volvió a aparecer, a partir de 1993, en los informes de diversos organismos internacionales como uno de los países con mayor registro en la violación de los derechos humanos. La coyuntura generó, a su vez, una amplia difusión del lenguaje en este campo. Ante el fracaso de los intentos del gobierno de Samper por adelantar un proceso de paz con las guerrillas, diversos sectores de la sociedad civil tomaron la iniciativa para presionar una salida negociada al conflicto armado, e impulsaron la creación de nuevas organizaciones en nuevos escenarios para el debate sobre la humanización del conflicto y la paz.

Estas condiciones, internas y externas, hicieron que los derechos humanos se convirtieran en punto de referencia indiscutible para los debates políticos nacionales: “A menudo, los actores del conflicto armado convirtieron los derechos humanos en instrumentos estratégicos, prolongando de este modo la guerra en este campo”¹. A este terreno abonado se sumó la crisis humanitaria desarrollada en el país años atrás, pero acentuada con la agudización del conflicto armado hacia mediados de los años noventa. A los altos índices de violación a los derechos humanos se agregaron, entonces, los problemas de desplazamiento forzado de la población, la urgencia por la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el desbordamiento del conflicto hacia los países vecinos, el notorio incremento de cultivos ilícitos, el deterioro del medio ambiente y el debilitamiento institucional del Estado.

Aunque esta situación llamó la atención de distintos actores internacionales, tanto en Estados Unidos, la Unión Europea y los organismos internacionales intergubernamentales, es a raíz de la formulación e implementación del llamado Plan

¹ En relación con el surgimiento y desarrollo de las ONG de derechos humanos en Colombia, resulta interesante la investigación realizada por Sophie Daviaud, “Les ONG colombiennes de défense des droits de l’homme face aux violences”. Manuscrito, 2001.

Colombia, durante la administración Pastrana (1998-2002), que las ONG alcanzan un mayor protagonismo y expanden su capacidad de influencia e interlocución, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Precisamente, en este texto se trata de observar los principales hitos de ese proceso, con miras a establecer el papel que las organizaciones sociales desempeñaron en tal debate.

2. El Plan Colombia en marcha

Para responder a la situación de creciente internacionalización del conflicto armado, la administración Pastrana centró su programa de gobierno en el proceso de negociación con las guerrillas. Uno de los pilares más importantes de ese programa fue la llamada “diplomacia por la paz”, esto es, una estrategia orientada a conseguir apoyos políticos y financieros en la comunidad internacional para la solución del conflicto armado interno colombiano.

El objetivo declarado del nuevo gobierno era encauzar la creciente visibilidad y la preocupación internacional por la situación colombiana, hacia apoyos concretos frente al naciente proceso de paz con las guerrillas. En general, el conjunto de principios, estrategias de respuesta internacional, prioridades temáticas y geográficas, así como los instrumentos para la ejecución de la política internacional fueron denominados “Diplomacia por la paz”².

La filosofía que inspiró la estrategia internacional se basó en la idea de que la crisis nacional no podía ser resuelta a partir de los esfuerzos y recursos domésticos, sino que, cada vez más, la participación de la comunidad internacional se hacía imprescindible. De este modo, los propósitos nacionales internos por alcanzar una solución política del conflicto armado debían ser complementa-

dos con el apoyo y la colaboración de los países industrializados y los organismos internacionales. Tal cooperación tenía que estar orientada a mejorar las condiciones socioeconómicas de las regiones más afectadas por el conflicto, y sometida al principio de no intervención en los asuntos del fuero político interno. La piedra angular de la estrategia internacional de Pastrana la constituyó el llamado “Plan Colombia”.

Esta iniciativa del gobierno colombiano respondía también a la creciente preocupación norteamericana por el aumento del poder de la guerrilla colombiana y su vinculación con el narcotráfico. Washington comenzó a definir a Colombia como amenaza para la estabilidad y la seguridad regional y hemisférica. A mediados de 1999, funcionarios norteamericanos evaluaron la estrategia de paz del gobierno Pastrana y buscaron definir en concreto la ayuda militar. Concluyeron que Colombia no tenía un plan que “explicara en forma clara las perspectivas del proceso de paz”, y que era necesario construirlo si se quería apoyo financiero.

La necesidad de reestructurar a las Fuerzas Armadas bajo la premisa de que no era posible consolidar la paz sin resolver el problema del narcotráfico, se planteó con mayor fuerza, y se articuló la lucha antinarcóticos con la lucha contrainsurgente en la visión norteamericana del proceso.

La administración estadounidense necesitaba un plan de amplio espectro que hiciera viable ante su Congreso la aprobación de un paquete de ayuda. Colombia tenía uno, pero Estados Unidos necesitaba hacer mayor énfasis en el tema antinarcóticos. Por su parte, el gobierno colombiano necesitaba recursos para sacar adelante sus iniciativas de paz, pero también para hacer frente a dos problemas estrechamente vinculados: el auge de la actividad guerrillera y de los cultivos ilícitos que alimentaban en buena medida la guerra³.

² Para mayor detalle sobre la “diplomacia por la paz” del gobierno Pastrana, véase Diana Marcela Rojas. “La política internacional de Pastrana en tres actos”, en *Análisis Político*, No. 46. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Iepri, 2002, pp. 100-115.

³ Andelfo García, “Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática”, en *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: Editorial Planeta-Iepri, 2001, p. 193.

En estas circunstancias nació el Plan Colombia. De las versiones iniciales, plasmadas en el Plan de Desarrollo propuesto por el presidente Pastrana al inicio de su gobierno, se saltó a la solicitud de ayuda militar con base en un presupuesto elaborado y sustentado con la participación de asesores y funcionarios norteamericanos y colombianos. Para los primeros, era necesario hacer más énfasis en el problema de las drogas; para los funcionarios colombianos, se trataba de incorporar fondos al paquete de ayuda, con el propósito de sustentar la iniciativa de paz del gobierno. De allí surgió un plan antinarcóticos con un fuerte componente militar que incorporó también fondos destinados a fines no militares.

De hecho, tal fue la razón por la cual el Plan Colombia nació con dos versiones. La primera fue propuesta inicialmente en el Plan de Desarrollo 1998-2002, y se basaba en la idea de crear condiciones económicas, sociales y ambientales favorables a una política de paz integral. Insistía, al mismo tiempo, en la necesidad de otorgar un papel activo a la sociedad para atacar las raíces de la violencia: la exclusión política y económica, y el contraste de formas democráticas de gobierno con la pobreza y la desigualdad⁴. La versión presentada en octubre de 1999 al gobierno norteamericano fue completamente diferente, redactada en inglés con los asesores norteamericanos y centrada en la lucha militar contra el narcotráfico como condición para la paz, el fortalecimiento del Estado y el desarrollo económico.

Más adelante, Colombia conocerá dos versiones más: la oficial, redactada ante peticiones de sectores de oposición liberal en el parlamento colombiano, y una cuarta variante, elaborada entre mayo y julio de 2000 y dirigida a posibles donantes en Europa, Canadá y Japón, con énfasis en el desarrollo alternativo, la recuperación económica, la negociación del conflicto, la defensa de los dere-

chos humanos, el fortalecimiento institucional y la participación comunitaria.

Aunque el trámite del paquete de ayuda dirigido a Colombia y presentado por el presidente Clinton al Congreso norteamericano fracasó en la segunda mitad del año 1999, el presidente norteamericano lo avaló de nuevo el 11 de enero de 2000 como “asunto de emergencia” y de “fundamental interés nacional”. La discusión en el Congreso estadounidense fue tan profunda que, en los momentos más álgidos, su aprobación estuvo en peligro.

Es de señalar el marcado contraste en el proceso de elaboración de políticas que terminó dando forma al Plan Colombia: mientras en Colombia el Gobierno formuló el Plan sin participación del Congreso, de otros sectores políticos o de la sociedad civil, en el escenario de la política norteamericana se dio un proceso complejo en la administración y en el Congreso, con una activa participación de los cabildeos, incluyendo el de los negocios, y el muy destacado de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Así mismo, los medios de comunicación, particularmente la prensa, hicieron un eco muy activo de tales debates⁵.

Mientras tanto y en otro escenario, la diplomacia ante Europa arrancó con buenos augurios. Con ocasión de la posesión de Pastrana como presidente de la República, varios gobiernos de la Unión Europea, como Francia, Gran Bretaña y España, y otros países como Rusia, manifestaron su disposición a colaborar en la solución negociada del conflicto armado. Alemania participaba desde tiempo atrás en las negociaciones con el ELN. Por otra parte, el Comité de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea destinó siete millones de dólares para que las ONG en Colombia adelantaran programas en favor de los desplazados, al tiempo que el Par-

⁴ Véase Fernán González, “Para leer el Plan Colombia”, en *Cien días*. Bogotá: Cinep, sept.-nov. de 2000.

⁵ Para el tema del papel de la prensa norteamericana en la elaboración del Plan Colombia, véase Diana Rojas y Adolfo Atehortúa, “Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana”, en *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, op. cit., pp. 115-191.

lamento europeo propuso exigir a la Comisión de derechos humanos de la ONU el nombramiento de un relator especial para Colombia.

El apoyo financiero europeo empezó a concretarse: en abril de 2001, el comisario europeo de relaciones exteriores anunció la entrega de 335 millones de euros para el proceso de paz en Colombia. Sin embargo, rápidamente este entusiasmo y muestra de compromiso con la causa colombiana se vio ensombrecido por la continuidad de las acciones militares por parte de las FARC y los tropiezos del proceso de paz, así como por una fuerte corriente de opinión que comenzó a ver el Plan Colombia no como un plan de paz sino como un plan de guerra. A ello contribuyeron de manera decisiva sectores no gubernamentales europeos, quienes han insistido desde entonces en que la estrategia formulada no sólo no soluciona el conflicto sino que, de manera directa, contribuye a agravar la aguda crisis humanitaria que vive el país.

En estas circunstancias, el Parlamento europeo aprobó una resolución en la que expresó una clara oposición al Plan Colombia. Sin duda, el Plan era percibido en Europa como una estrategia fundamentalmente norteamericana que reproducía su política antinarcóticos en estrecha relación con una lucha contrainsurgente. A su juicio, y debido al enfoque militarista, el Plan no sólo no contribuiría a resolver la guerra en Colombia, sino que terminaría diseminándola por toda la región andina. Se propuso, en cambio, una especie de “plan alternativo” dirigido a apoyar proyectos de asistencia social y económica que contribuyeran a paliar los efectos del conflicto armado sobre la población y crearan un ambiente más propicio para las negociaciones de paz.

Surgió, de esta manera, una divergencia significativa entre las percepciones de la Unión Europea y las de Estados Unidos en relación con la crisis colombiana. En la perspectiva europea, el Plan Colombia es el resultado de la reconversión, bajo los intereses norteamericanos, “de un problema que

durante años fue considerado como un conflicto entre gobierno y guerrilla”, a otro “al que se le adhirió la dimensión del narcotráfico, reduplicando ésta en una novedosa concepción de narcoterrorismo”. Por tanto, la lógica de la nueva estrategia fue la de “arrebatar a la guerrilla su fuente económica y, por consiguiente, terminar con la amenaza insurgente por medios militares”⁶.

Para los europeos, el origen de la crisis colombiana no se limitaba al narcotráfico y la existencia de las guerrillas. La crisis también se generaba en la corrupción gubernamental, en la injusticia social y en la debilidad del Estado. Frente a ello, los países han insistido en una salida negociada al conflicto armado, el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas democráticas, así como en el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. De allí que, en general, los países europeos hagan la cuidadosa distinción entre el “proceso de paz”, que apoyan, y el “Plan Colombia”, al cual se oponen. La ayuda efectiva por parte de la Unión Europea se supeditó a la reforma de la parte más polémica de la participación norteamericana.

2. El papel de las organizaciones sociales en el debate sobre el Plan Colombia

2.1 Las redes de ONG

La mayoría de las organizaciones sociales que participaron durante los años 1999 a 2001 en el debate sobre el Plan Colombia, se identifican como Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Sus campos principales de trabajo han sido el de los derechos humanos y el de la acción humanitaria. Algunas de ellas han participado a título individual, pero casi todas ellas terminaron por constituirse en parte de redes de ONG más amplias. Es el

⁶ Fernando Cepeda, “La política exterior de Colombia y la internacionalización del proceso de paz”. Conferencia dictada en Florida International University, 14-15 marzo de 2001. Inédita.

caso de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, la Colombian Human Rights Network (CHRN), la U.S. Office on Colombia (USOC), Colombian Steering Committee (CSC) y el Latin America Working Group (LAWG). Observaremos brevemente cuál es la naturaleza de las principales redes.

La CHRN se formó en octubre de 1990 con el objeto de coordinar los esfuerzos de varias organizaciones de voluntarios dedicadas a trabajar por la paz y la justicia en Colombia desde varias ciudades en Estados Unidos⁷. También ha participado en el debate la U.S. Office on Colombia (USOC), la cual se declara como una organización sin ánimo de lucro independiente, que no está afiliada a ningún partido político, y que busca “educar a los responsables políticos norteamericanos, a los medios de comunicación y a la opinión pública estadounidense, acerca del impacto de la política norteamericana en Colombia”⁸. Originalmente conocida bajo el nombre de “Coordinación USA-Colombia”, fue establecida en 1998 por varias organizaciones civiles colombianas que querían tener una organización en Washington que pudiera asistirlos y representarlos en sus esfuerzos por mostrarle a los responsables políticos norteamericanos el impacto que la política de ese país ha tenido sobre la región. Su objetivo “es promover la paz, la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia, proporcionando análisis detallados y bien informados como base para el desarrollo de soluciones políticas alternativas”⁹.

La USOC contribuyó, igualmente, a la formación de un grupo de trabajo sobre la política norteamericana en Colombia: el Comité de Enlace (Colombian Steering Comité, CSC), el cual cuenta con cerca de 30 miembros. Esta organización, además del respeto por los derechos humanos y el DIH,

promueve alternativas a la fumigación aérea de cultivos ilícitos, soluciones pacíficas al conflicto armado colombiano y apoya la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación. Otra de las redes importantes es el Latin America Working Group (LAWG), una coalición de 60 organizaciones no gubernamentales norteamericanas que se dedica a la política exterior. Su objetivo consiste en impulsar una política exterior norteamericana hacia América Latina que promueva la protección de los derechos humanos, la justicia, la paz y el desarrollo sustentable.

Fundado en 1983, el LAWG se constituyó en uno de los mayores grupos de oposición a la política de Estados Unidos en América Central durante los años ochenta, y abogó fuertemente por la realización de diálogos de paz en la región a principios de los noventa. Ha desempeñado un papel muy dinámico en el debate sobre el tema colombiano.

Finalmente, la más grande de las redes que agrupa organizaciones colombianas, estadounidenses y europeas es la “Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos”¹⁰; ella fue organizada luego de la celebración de la Conferencia europea sobre los derechos humanos en Colombia, en febrero de 1995, a solicitud de varias ONG colombianas y de algunas organizaciones europeas partícipes del Acuerdo de Londres. Se implementó entonces la Oficina Internacional de derechos humanos-Acción Colombia (Oidhaco) para fortalecer el cabildeo ante la Unión Europea y las Naciones Unidas. Esta oficina es ante todo una instancia operativa que materializa el compromiso político de las agencias. Cumple una labor de información y documentación sistematizada y analítica sobre la situación de dere-

⁷ Al respecto, puede consultarse mayor información en www.colhrnet.igc.org/

⁸ Véase www.usofficeoncolombia.org/aboutus.html

⁹ *Ibid.*

¹⁰ El siguiente es un listado de las principales ONG colombianas que forman parte de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos: Asfaddes, Cinep, Codhes, Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Regional para la Defensa de Derechos Humanos – Credhos, ICP, ILSA, Mencoldes, Minga-, Asociación para la Promoción Social Alternativa, ONIC, Paz Colombia, Planeta Paz, Proceso de Comunidades Negras, Redepaz,

chos humanos en Colombia, que busca fijar las líneas de acción y estrategias de cabildeo sobre bases sólidas; su sede se encuentra en Bruselas. La Coordinación agrupa 71 organizaciones que trabajan en derechos humanos y posee un equipo operativo conformado por diez ONG repartidas equitativamente entre Bogotá y las regiones colombianas. La Coordinación se encarga de transmitir la información sobre la situación de los derechos humanos a la Oidhaco en Bruselas, encargada de consolidar los espacios de interlocución con la Unión Europea, las Naciones Unidas y las ONG europeas¹¹.

Oidhaco elabora una declaración conjunta de las ONG, que se presenta en la sesión anual de la Comisión de los derechos humanos de la ONU¹². La Coordinación evoluciona en dos etapas. En primera instancia, se crea la Coordinación Colombia-Europa en 1996, con el objetivo de contar en Colombia con un

interlocutor que concentre el mayor número de organizaciones de derechos humanos, para responder con el trabajo de carácter internacional. En una segunda etapa, y como resultado de la experiencia europea, se creó la Coordinación Estados Unidos-Colombia, que realiza labores similares a la Oidhaco, pero en relación con el gobierno y el congreso norteamericano así como las distintas instancias estatales de las Naciones Unidas y del sistema regional de derechos humanos. La Coordinación tiene el propósito de mejorar los niveles de información hacia el exterior sobre la situación de derechos humanos en Colombia y las acciones que puedan tomarse en el ámbito internacional para presionar a las autoridades colombianas con el fin de que se garanticen y protejan los derechos humanos¹³.

2.2 Posiciones y estrategias en torno al Plan Colombia

A pesar de que en el mundo de las ONG hay una diversidad de temas, de objetivos y de posiciones ideológicas, particularmente para las ONG colombianas, el Plan Colombia representó un factor cohesionador y planteó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación de las acciones de oposición al Plan. En entrevistas realizadas con algunos miembros de estas organizaciones, hubo consenso en torno a la idea de que el Plan Colombia le permitió a las ONG encontrar un “enemigo común” y comenzar a trabajar en forma mancomunada. Así mismo, permitió intensificar el proceso de “internacionalización” de las organizaciones colombianas en lo referente al establecimiento de redes, la presencia en diversos escenarios internacionales, y la definición de estrategias políticas. A su vez, las ONG internacionales encontraron en el caso colombiano un campo propicio para sus actividades y una nueva causa política.

Sin desconocer la diversidad de posiciones y de intereses, podemos identificar las posiciones com-

¹¹ El listado por países de los miembros de la coalición europea coordinado por la Oficina Internacional de Derechos Humanos - Acción Colombia (OIDH-ACO) es el siguiente: Austria: Kolumbieninitiative für Frieden und Menschenrechte (Colombian Initiative for Peace and Human Rights). Bélgica: Flemish Coalition for North-South Cooperation, Broedelijk Delen; Comité pour les Droits Humains en Colombie “Daniel Gillard” (Daniel Gillard Committee on Human Rights in Colombia); Oxfam Solidarité (Oxfam-Belgium). Francia: Comité Catholique de la Faime et Development (Catholic Committee Against Hunger and for Development); Federation Internationale de Droits Humanes (International Human Rights Federation); Terre des Hommes France; Secours Catholique (Caritas - France). Alemania: Brot für die Welt (Bread for the World); Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Diakonia Germany); German Coordination for Human Rights in Colombia; Misereor; Terre des Hommes Deutschland (Terre des Hommes Germany). Grecia: Greek Committee on International Democratic Solidarity. Holanda: Novib. Irlanda: Trocaire (Caritas-Ireland). Italia: International Office for Justice, Peace and Integrity of Creation. Noruega: Norwegian Refugee Council. España: Intermón-Oxfam; Paz y Tercer Mundo (Peace and the Third World). Suecia: Civis; Diakonia Sweden; Swedish Foundation for Human Rights. Suiza: Caritas Schweiz (Caritas-Switzerland); Fastenopfer; Franciscans International; Hilfswerke der Evangelischen Kirche der Schweiz (HEKS); Swissaid; Swiss-Colombian Working Group. Reino Unido: ABColombia Group; Amnesty Internacional; Cafod (Caritas-United Kingdom); Christian Aid; Oxfam-UK; Peace Brigades International.

¹² Sophie Daviaud, *op. cit.*, p. 19.

¹³ Véase www.ddhhcolombia.org/

partidas por la mayoría de las organizaciones en torno al Plan Colombia, de la manera como a continuación se expresa.

En el caso de la CHRN, sus posiciones en el debate sobre el Plan giran alrededor de dos objetivos. De una parte, una salida negociada al conflicto con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de acabar con la impunidad y promover la justicia social. De otro lado, un cambio fundamental en la política de Estados Unidos hacia Colombia, que pase del enfoque militarista hacia la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones civiles-democráticas.

El LAWG se ha opuesto al aumento de la participación militar de Estados Unidos en el conflicto colombiano. Uno de sus objetivos es promover la participación de la opinión pública norteamericana en la orientación de la política exterior de su país. Además de la promoción de la democracia y del respeto a los derechos humanos en los países latinoamericanos, organizaciones como WOLA señalan dentro de sus objetivos una reorientación de la política antinarcóticos estadounidense. Frente al Plan Colombia, se ha promovido un cubrimiento completo y crítico de la información aparecida en la prensa y se ha presionado activamente en el Congreso norteamericano en contra de la política seguida por Estados Unidos. El programa de WOLA sobre Colombia busca construir alternativas al incremento de la ayuda militar hacia Colombia, resaltando la necesidad de mantener como prioridad en la agenda hacia el país las exigencias sobre derechos humanos y la continuidad del apoyo hacia un proceso de paz¹⁴.

Finalmente, organizaciones como la Asamblea Nacional por la Paz, creada en 1997, tiene entre sus objetivos la promoción de un cese al fuego y de acuerdos humanitarios entre los actores del conflicto. Se declara en contra del Plan Colombia “por

ser para la guerra y no para la paz”, y busca participar activamente en los acuerdos de paz. Como se observa, tres son los temas principales del debate: el componente militar del paquete de ayuda norteamericano, la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado y la revisión de la política antinarcóticos.

Con respecto a la forma como operan estos actores, encontramos aquí el despliegue de una gran variedad de estrategias. En general, varias de estas organizaciones y sus redes prestan servicios de información sobre temas de política pública, particularmente en el campo de los derechos humanos. Participan en los debates llevados a cabo en el Congreso norteamericano, y suministran información a los equipos de los congresistas y decisores políticos. Su mayor capital político radica en la veracidad y la objetividad de sus informes.

Estas organizaciones planean y buscan implementar estrategias efectivas de influencia en los debates sobre las políticas públicas. Ellas son consultadas por funcionarios de los gobiernos y miembros de los parlamentos; preparan informes y memorandos sobre los temas en cuestión; organizan audiencias y reuniones con funcionarios de las administraciones, así como visitas a líderes y funcionarios latinoamericanos. También proporcionan información tanto a activistas de Estados Unidos y de Europa como a los de la región. Los activistas de derechos humanos en América Latina han encontrado en redes como el LAWG, una fuente de información confiable, de apoyo político y modelo de aprendizaje¹⁵. Estas redes les han ayudado a los activistas latinoamericanos a comprender el complejo funcionamiento de la política norteamericana por dentro, y a moverse eficazmente en escenarios que antes les eran desconocidos e inaccesibles.

De otra parte, las redes proporcionan canales internacionales de apoyo para los defensores locales de los derechos humanos. Por ejemplo, la Coordina-

¹⁴ Véase www.wola.org/Colombia/colombia.htm

¹⁵ Véase www.lawg.org

ción Colombia-Europa-Estados Unidos busca llamar la atención de la comunidad internacional sobre el problema colombiano a través de contactos con representantes de otros países y del *lobby* en la Comisión de derechos humanos de Naciones Unidas, en el Parlamento europeo y con otros gobiernos, así como también con organizaciones del movimiento social, sindical y popular de Europa y Estados Unidos. La Coordinación presiona para que la comunidad internacional exija al Estado colombiano el respeto de los derechos humanos, y cumpla con las disposiciones y compromisos internacionales.

En Colombia, las acciones de estas redes están enfocadas hacia las ONG y las dependencias encargadas de los asuntos de derechos humanos en las instituciones públicas, los embajadores y el cuerpo diplomático, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos, y los grupos insurgentes. Entre algunas de las actividades de la Coordinación están: el monitoreo a la asistencia militar internacional como consecuencia del Plan Colombia y su incidencia en la situación de derechos humanos, la firma de un acuerdo humanitario entre los actores armados, el cabildeo frente a la Comisión de Naciones Unidas, la elaboración de declaraciones conjuntas como la del año 2002, y la celebración de encuentros y eventos nacionales y regionales¹⁶.

Las actividades de estas redes conforman un circuito que vehicula información y ejerce presión: las ONG colombianas llaman la atención de sus homólogas europeas o norteamericanas, éstas a su vez ejercen presión sobre sus respectivos gobiernos y ante los organismos internacionales intergubernamentales para que ellos presionen, por su lado, al gobierno colombiano en el cumplimiento de normas o disposiciones, o en la aceptación del debate político sobre los asuntos humanitarios.

En relación con el Plan Colombia, la actividad de las ONG se ha desarrollado en dos etapas: la

primera corresponde a la actividad de cabildeo que adelantaron las organizaciones norteamericanas sobre la discusión en el Congreso de su país en torno al paquete de ayuda. La segunda etapa corresponde a las acciones posteriores de oposición al Plan, una vez fue aprobado en el 2000. En esta última etapa, las ONG colombianas, a través de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, han tenido un papel más dinámico.

La primera etapa está centrada en la labor de cabildeo adelantada en Estados Unidos. Recordemos que el cabildeo o *lobby* juega un papel mucho más importante en el proceso legislativo estadounidense que en otros países. Esta actividad se ha constituido en una de las formas de acción más efectivas de las organizaciones sociales. En el caso de la discusión del paquete de ayuda del Plan Colombia en Estados Unidos, se presentaron diversos tipos de cabildeos; desde el adelantado por la propia administración norteamericana y el gobierno colombiano, hasta el de los grupos defensores de los derechos humanos, pasando por diversos grupos de interés, incluido el del sector de los negocios. En este último participaron las industrias norteamericanas del sector militar interesadas en lograr los contratos de suministros en equipo y entrenamiento que preveía el paquete de ayuda¹⁷.

Aquí nos centraremos solamente en los puntos más relevantes del cabildeo adelantado por las organizaciones de derechos humanos, fundamentalmente norteamericanas, durante la discusión del paquete de ayuda en el Congreso. Si bien entre las distintas organizaciones existen concepciones y puntos de vista diversos sobre la situación colombiana, todas ellas coinciden en el objetivo de la promoción y defensa de los derechos humanos. Para organizaciones como Amnistía Internacional (AI), Human Rights Watch (HRW) y WOLA, el Plan Colombia está basado en un diagnóstico erróneo que supone que el conflicto y la crisis de los dere-

¹⁶ www.ddhhcolombia.org/portal/mision.htm

¹⁷ Andelfo García, *op. cit.*, p. 269.

chos humanos dependen enteramente del problema de las drogas. A su juicio, la versión norteamericana del Plan es fundamentalmente una estrategia militar para enfrentar el problema del narcotráfico por medio de la asistencia militar a las Fuerzas Armadas y de Policía. Su principal objeción se dirige al componente de ayuda al Ejército colombiano, considerado como el mayor responsable de las violaciones a los derechos humanos.

Para estas organizaciones (AI, HRW y WOLA), el incremento en la ayuda norteamericana significa un escalamiento del conflicto y una agudización de la crisis de derechos humanos que el país vive desde años atrás. Una ayuda orientada al fortalecimiento de las Fuerzas Militares colombianas es vista como una aprobación implícita a los vínculos y el apoyo que dichas fuerzas han prestado a los grupos paramilitares. Este paquete de ayuda implica también un mayor involucramiento de Estados Unidos en la guerra, y la probabilidad de mayores violaciones de los derechos humanos o, incluso, de una catástrofe humanitaria¹⁸.

Además de apoyar los puntos anteriores, organizaciones como el LAWG se expresan a favor de la ayuda a Colombia, pero sólo en temas como el desarrollo alternativo, los derechos humanos, el fortalecimiento de sistema judicial y el apoyo a las ONG. Se señala, una vez más, que la política represiva y el énfasis en la fumigación de cultivos no hacen más que reforzar el “efecto globo”, esto es, la disminución de la producción de drogas ilícitas en un país, que se desplaza rápidamente hacia otro, tal y como sucedió entre Perú y Colombia. Igualmente, se formulan cuestionamientos acerca del impacto ambiental producido por las fumigaciones.

En la segunda etapa, las redes de organizaciones se han dedicado al monitoreo de la entrega y utilización de la ayuda, así como a supervisar el cumplimiento de las condiciones que el gobierno colombiano debe garantizar para que la ayuda sea

efectivamente entregada. Las actividades más intensas se han realizado en los escenarios europeos y colombianos a través de la realización de foros y eventos, así como de la publicación de informes sobre lo que es el Plan Colombia y sus implicaciones. Desde entonces, se ha presentado una férrea oposición al componente militar del Plan y se pide una reconducción de los recursos hacia otros campos. Esta presión ha tenido un gran eco en los escenarios europeos, al punto que varios de los países de la región se opusieron abiertamente al Plan, con mayor vehemencia luego del fracaso del proceso de negociación del gobierno Pastrana en febrero de 2002 y la llegada de Álvaro Uribe al poder.

2.3 Resultados

Uno de los más visibles resultados de las acciones adelantadas por las distintas organizaciones en el debate sobre el Plan Colombia fueron las enmiendas que en el tema de los derechos humanos se introdujeron a la versión del paquete de ayuda aprobado por el Congreso norteamericano. Hacia mediados de 1999, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó por unanimidad una enmienda en favor del proceso de paz colombiano. Propuesta por el líder demócrata del Comité de relaciones internacionales, Sam Gejdenson, la iniciativa inquirió un mayor respaldo de Estados Unidos a favor de una solución política al conflicto armado colombiano. Respaldo que, no obstante, dejó de concretarse ante el asesinato de tres indígenas estadounidenses a manos de las FARC.

Sin embargo, la labor de cabildeo de las ONG surtió efecto en las filas demócratas. Estos sectores consideraron que no se podía ofrecer ayuda militar a Colombia sin exigir, como requisito, pleno respeto a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas. Se hizo un llamado para que las condiciones de la ayuda fueran reales y drásticas. Ellas debían supeditarse al compromiso auténtico de las Fuerzas Armadas colombianas en la lucha contra los grupos paramilitares, al juzgamiento en

¹⁸ *Ibid.*

cortes civiles de los militares acusados de violar los derechos humanos, y a la negativa de ayuda para las unidades o guarniciones vinculadas con paramilitares y atropellos en contra de la población¹⁹.

El paquete de ayuda fue aprobado a mediados de 2000 con una importante enmienda, según la cual, antes de entregar los recursos, el presidente de Estados Unidos debe certificar ante el Congreso que el gobierno de Colombia ha aceptado y está implementando un plan para eliminar los cultivos de coca y amapola en el año 2005. También debe certificar que las Fuerzas Militares de Colombia cooperan con las investigaciones por violación de derechos humanos en sus filas y que esos casos se adelantan por cortes civiles. No obstante, el presidente puede dejar constancia de circunstancias extraordinarias que impidan cumplir tales condiciones para entregar la ayuda. La enmienda determinó, igualmente, la creación de un cuerpo de monitores en las unidades militares en campo de batalla, para vigilar el respeto a los derechos humanos, y asignó fondos a la Embajada de Estados Unidos en Colombia para investigar denuncias por abusos a los derechos humanos en las Fuerzas Militares y actos criminales de las FARC, el ELN y las autodefensas. A sus auxiliares se les negaría la visa. Se amplió la ayuda para los desplazados y se limitó la presencia militar norteamericana en Colombia a 300 personas en un mismo momento, excepto para misiones de rescate.

¹⁹ “US Senators ask State Department to condition its military aid to Colombia on respect for human rights”, *Nizkor English Service, Human Rights Team*, Enero 15 de 2000. Archivo digital Center for International Policy. La crítica de los senadores frente a la estrategia antidrogas se condensa en los siguientes renglones: “Es claro que nuestra política corriente, gracias a la cual se han comprometido millones de dólares en asistencia a las fuerzas de seguridad colombianas, no ha logrado reducir los cultivos de coca ni el ingreso de cocaína y heroína en Estados Unidos. Nosotros creemos que los Estados Unidos y otros países amigos de Colombia deben proveer un gran apoyo diplomático para fortalecer los esfuerzos del proceso de paz, y de tal modo crear las condiciones necesarias para una estrategia antinarcóticos más efectiva, que debería contemplar, incluso, programas de desarrollo alternativo”.

Algunas organizaciones sociales señalaron que si bien esta enmienda constituía un avance en lo concerniente a la protección de los derechos humanos, el problema consistía en que sólo cubría la ayuda oficial y no las transacciones comerciales ni la ayuda encubierta. Además, advertían que la enmienda podría ser evadida a través de las violaciones cometidas por agentes no estatales (paramilitares), que podían contar con ayuda de agentes del Estado. Aun cuando el paquete fue aprobado con condiciones estrictas en materia de derechos humanos, la ley aprobatoria permitió exonerar el cumplimiento de esas condiciones por medio del *waiver*; esto es, una decisión discrecional del presidente estadounidense de que, a pesar del no cumplimiento de las exigencias respecto a los derechos humanos, por razones de interés nacional la ayuda sería entregada. Este mecanismo fue utilizado por el presidente Clinton el 22 de agosto de 2000. Como lo señala un analista:

La importancia de las ONG defensoras de los derechos humanos no solamente se deriva del papel desempeñado a lo largo de las discusiones realizadas en el Congreso, previas a la aprobación del paquete de ayuda a Colombia. Su papel es quizás mayor en la labor de monitoreo y seguimiento, lo cual incluye el mencionado en la sección 3201 de la ley que estableció una serie de condiciones en materia derechos humanos. Según esa ley, el Departamento de Estado debe sostener consultas con ONG en Washington y Bogotá para efecto de certificar o no el cumplimiento de las condiciones estipuladas, por parte del gobierno colombiano²⁰.

Y es justamente allí en donde las organizaciones han tenido una presencia más activa.

A continuación buscaremos establecer de qué manera este caso concreto muestra tendencias más generales en el cambio en la forma de hacer política hoy.

²⁰ Andelfo García, *op. cit.*, p. 272.

3. Implicaciones para la concepción y la forma de hacer política

El caso del papel de las ONG en el debate sobre el Plan Colombia ejemplifica, a nuestro juicio, tendencias muy importantes de la participación política en las sociedades contemporáneas. Intentaremos en primera instancia establecer las razones que podrían explicar el mayor dinamismo de las ONG en el debate público y, en segundo lugar, veremos los efectos de tales cambios en la política internacional.

3.1 El dinamismo de las organizaciones sociales en el debate político

La primera reacción consistiría en buscar en el argumento del debilitamiento del Estado una de las razones que expliquen el auge de las ONG. Sin embargo, en el caso del análisis de las dinámicas y las lógicas de las organizaciones sociales en el Plan Colombia, ese no sería el único factor ni tal vez el más importante para explicar la capacidad de estas organizaciones para actuar en escenarios internacionales. Más que la debilidad del Estado, es el cambio en su naturaleza y sus funciones lo que termina entrecruzándose con otros factores para explicar la dinámica en cuestión. La capacidad de adaptación que muestran las organizaciones sociales se ha constituido en un factor de cambio en la forma de hacer política. Tal como lo sugiere Rosenau²¹, son varios los elementos que, conjugados, contribuyen a ese cambio.

En primer lugar, podemos señalar una creciente desinstitucionalización de los mecanismos de participación política, debido en parte a la crisis en las instancias de mediación y representación, particularmente de los partidos políticos. En los partidos y

en algunas formas tradicionales de organizaciones sociales encontramos una especie de vaciamiento ideológico y simbólico que se suma a una corrupción generalizada y endémica, lo cual tiene como efecto la pérdida de legitimidad y de credibilidad ante la ciudadanía. Por esa razón, los individuos y los grupos sociales buscan formas alternativas de defender sus intereses y de participar en las decisiones que les conciernen.

Debido al ritmo de los cambios y a la complejidad creciente de las agendas públicas, hay un desfase entre la capacidad de las instituciones del Estado de atender las necesidades sociales, y las demandas e intereses de los ciudadanos. Los individuos y los grupos sociales han desarrollado una mayor capacidad de adaptación a los cambios que las instituciones. La flexibilidad y la horizontalidad son características que contrastan con la jerarquización, el exceso de trámites y la rigidez de las instituciones públicas. De hecho, los tiempos de las organizaciones sociales son muy distintos al de los Estados; la capacidad de reacción, la movilización de recursos, el acceso a la información, entre otros, marcan una diferencia significativa. La que plantean las organizaciones sociales es una forma de hacer política que responde más fácilmente a la velocidad y al grado de incertidumbre que conllevan las actividades sociales hoy.

También hay que tener en cuenta que la soberanía de los actores, en este caso, de los Estados, puede limitar sus acciones y efectividad. Dicha soberanía impone responsabilidades y obligaciones que deben ser puestas en orden a preservar su autoridad, o pueden hacer desviar los recursos y la energía al servicio de otros objetivos. En este sentido, aquellos actores que carecen de soberanía, como las ONG, pueden tener mayor libertad para ejercer su autoridad y desplegar sus recursos en la consecución de objetivos.

En segundo lugar, gracias al acceso creciente a tecnologías de comunicación, las organizaciones disponen de mayor y mejor información. Como ya lo

²¹ James Rosenau, *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

señalábamos atrás, el manejo de una información veraz, oportuna y con pretensiones de objetividad, se ha constituido en el campo en el que las ONG fundamentan la credibilidad y, ¿por qué no?, la legitimidad de sus acciones políticas. Hay un mayor acceso a la información en tiempo real. Los costos de las comunicaciones son mucho menores; en ello Internet tiene una gran incidencia, ya que para las ONG es el principal medio de difusión de información y de debate político, así como de coordinación de actividades con organizaciones de otras partes del mundo.

Las nuevas tecnologías han tenido un impacto profundo, en cuanto influyen de manera decisiva en la forma en que los individuos perciben, comprenden, juzgan, permiten, impiden o interactúan de cualquier otra manera con el mundo, más allá del lugar donde viven o trabajan. La tecnología ha expandido la capacidad de generar y manipular información y conocimiento. Igualmente, ella ha disminuido las distancias geográficas y sociales, y ha alterado la escala en la cual se realizan los asuntos humanos. Es la tecnología la que ha desarrollado una interdependencia entre las comunidades internacional, nacional y local como nunca antes se había vivido.

En tercer lugar, el cambio de un orden industrial a uno postindustrial, que se enfoca en las dinámicas de la tecnología, particularmente sobre aquellas tecnologías asociadas con la revolución microelectrónica. Aquí juega, por ejemplo, la sensibilidad creciente frente a temas provenientes de las nuevas tecnologías o de la interdependencia de carácter transnacional, tales como los derechos humanos, la polución atmosférica, el terrorismo, la acción humanitaria, el narcotráfico, el sida, etc., que involucran de distintas maneras a las comunidades o a los grupos de interés locales. Existe, entonces, un ambiente de legitimidad internacional para la participación de las organizaciones sociales, hecho que se evidencia en las recomendaciones y políticas de los organismos internacionales para darle mayor protagonismo a la sociedad civil, y que se

revierte a su vez en la mayor disponibilidad de recursos económicos provenientes de los Estados y de otras organizaciones internacionales que promueven el desarrollo del llamado “tercer sector”²².

En cuarto lugar, con el debilitamiento de los sistemas totales, los subsistemas han accedido a una gran coherencia y efectividad, gracias al desarrollo de tendencias hacia la descentralización. De este modo, se establece una dinámica de interacción en donde lo local ya no está forzosamente subordinado a los niveles nacionales e internacionales, sino que es capaz de insertarse en lógicas globales por cuenta propia²³. De allí la proliferación de las llamadas “diplomacias locales”, “paradiplomacias” y “diplomacias privadas”.

Finalmente, hay una extensión en las habilidades de los individuos y el desarrollo de una orientación más autoconsciente hacia la autoridad. El nivel micro es cada vez más dinámico e incluso se sobrepone al nivel macro. Autores como Rosenau hacen énfasis en los cambios sobre el parámetro relacional²⁴. Allí se pasó de la idea de que la obediencia a la autoridad era incuestionada y automática, a la de que un grupo más elaborado de normas vuelve el ejercicio de la autoridad más problemático, y hace que los conflictos dentro y entre los Estados y las colectividades no estatales conduzcan a una serie de crisis de autoridad.

²² Para la conformación de la agenda global, véase Tomás Risse, Kathryn Sikkink y Stephen C. Ropp (eds.) *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press, 1999. Igualmente, Jacqueline Vaughn y Gary Bryner, *Environmental Politics: Domestic and Global Dimensions*. New York, NY: St Martins Press, 1998, y Ronald Chepesiuk, *Hard Target: The United States War Against International Drug Trafficking, 1982-1997*. Jefferson, NC: McFarland, 1999.

²³ Un ejemplo de ello es la activa diplomacia adelantada por los gobernadores de los departamentos del sur de Colombia en contra de los programas de fumigación en sus regiones, en contravía de las disposiciones e intereses del gobierno nacional.

²⁴ James Rosenau, *Along the domestic-foreign frontier: Exploring governance in a turbulent world*. United Kingdom: Cambridge University Press, 1997.

En virtud de las nuevas habilidades adquiridas, la gente es más capaz y está más dispuesta a cuestionar la autoridad. Las nuevas relaciones de auto-ridad han facilitado el desarrollo de nuevas y más descentralizadas estructuras globales. Este aumento en la competencia del público se explica por varias razones; las habilidades analíticas de los ciudadanos están siendo refinadas y su comprensión de la política mundial es más elaborada y compleja. Estas habilidades los hacen capaces de evaluar de manera más crítica las explicaciones que los gobiernos ofrecen sobre sus acciones. La creencia del público en la integridad de los gobiernos parece haber declinado.

A ello se suma el hecho de que la revolución microelectrónica ha proporcionado a los ciudadanos la habilidad de “ver” por ellos mismos lo que los actores internacionales hacen, cómo llegan a una situación, y las consecuencias que se derivan de sus acciones e interacciones. Por ejemplo, las ONG colombianas, gracias a su conexión con las redes internacionales, demuestran un conocimiento más cercano y detallado del funcionamiento de los organismos gubernamentales norteamericanos, y de la lógica política de ese país. El otro Estado, en este caso el norteamericano, deja de ser una caja negra para convertirse en un espacio en el que se puede intervenir si se entienden y siguen sus lógicas de funcionamiento. El propio gobierno nacional deja de tener el monopolio de la información sobre el otro gobierno, y no operan únicamente los mecanismos institucionalizados de la diplomacia.

Cada uno de los elementos antes señalados lo encontramos ilustrado en el caso del debate sobre el Plan Colombia.

3.2 La transformación de la política internacional

Una de las premisas con la que se trabaja en el análisis de las relaciones internacionales consiste en que todos los individuos han de estar sujetos o

son ciudadanos de un Estado soberano. El principio de que cada individuo requiere la protección de un Estado, el cual lo representa ante la comunidad internacional, es una expresión jurídica de la creencia en la soberanía estatal como la consumación de la experiencia política y de la actividad que ha marcado el pensamiento político occidental en la modernidad²⁵. Sin embargo, la experiencia de las dos últimas décadas muestra que la política internacional ha vivido un proceso de “desestatalización”, lo cual no significa que los Estados como actores de la vida internacional hayan desaparecido. Se trata, más bien, de que el Estado ha dejado de tener el monopolio de la representación de su comunidad política, lo cual implica replantear el problema de la representación, el de la comunidad política y, en suma, el de la democracia misma.

Para empezar, se pone de presente que no todas las relaciones entre las articulaciones locales y globales de los asuntos humanos están mediadas por los Estados. Mientras el Estado evoca una política espacial y territorialmente definida, la política mundial evoca la velocidad y la temporalidad. Hacia afuera ya no habría una única comunidad representada por el Estado. La idea misma de interés nacional es puesta en cuestión. Nos encontramos más bien ante intereses fragmentarios que conforman comunidades *ad hoc*, más allá y más acá de los referentes territoriales. Lo que está en cuestión es “quiénes somos nosotros”, el problema de la identidad política.

A juicio de Walker, las demandas de la soberanía estatal no logran resolver, efectivamente y a largo plazo, todas las contradicciones políticas en el espacio y en el tiempo²⁶. ¿Cómo hacer compati-

²⁵ Martin Wight, “Why is there no international theory”, en James Der Derian (ed.), *International theory. Critical investigations*. Houndmills and London: Macmillan Press, 1995, pp. 15-35.

²⁶ R. B. J. Walker, *Inside/outside: International relations as political theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

bles una identidad política común con identidades particulares? El Estado moderno contiene estas identidades particulares y, al mismo tiempo, se erige como una identidad universal. La exploración y la explicación de las identidades políticas contemporáneas siguen atrapadas en la lógica de la soberanía formal de los Estados territoriales. Para salir de esta jaula conceptual es necesario redefinir la comunidad política de acuerdo con las prácticas sociales.

Lo anterior implica que la política se “desterritorializa”. La distinción tajante entre el adentro y el afuera se desdibuja y pierde sentido para la comprensión de varias de las dinámicas políticas actuales. Hay una multiplicidad de escenarios en los que fluyen los distintos actores. No importa tanto el territorio en que se desenvuelve la acción, sino más bien los escenarios de diversa naturaleza en donde se discute y los efectos prácticos que tienen las decisiones. Los medios de comunicación se convierten, a su vez, en escenarios cruciales de los debates políticos, y dejan de ser meros reproductores de información. De este modo, se relativizan y a veces se diluyen las fronteras entre la política doméstica y la política internacional²⁷.

Otro efecto del dinamismo de las organizaciones sociales en la política internacional consiste en que se disloca el dispositivo diplomático tradicional. Ante el desfase en la velocidad de respuesta y la capacidad de adaptación entre los aparatos gubernamentales y las organizaciones sociales, la diplomacia (entendida como el conjunto de personas, reglas y recursos de los que el Estado dispone para decidir e implementar las decisiones de política exterior), se ve rebasada y, a veces, resulta obsoleta.

Por una parte, el dispositivo diplomático se ve desbordado por la cantidad y la complejidad de los temas que entran a formar parte de las agendas

internacionales. Pero, por otra parte, se ve sobrepasado por diversos actores no gubernamentales, locales y globales, que le disputan muy fuertemente su monopolio de la representación política y de la información. No obstante, los efectos son también en doble vía.

En este proceso, es preciso señalar los límites organizativos y operativos de las ONG²⁸. Su campo de acción es cada vez más competido y cuestionado, lo cual las ha obligado a reevaluar en algunos casos sus objetivos y métodos. Así, por ejemplo, como lo mostramos en nuestro estudio de caso, el cabildeo de las ONG de derechos humanos se ha intensificado en los últimos años, haciéndose más eficaz y pragmático. Las redes de organizaciones han adoptado técnicas de presión y negociación más elaboradas, y han aprendido y reproducido las experiencias de movilización y participación sociales en otras latitudes. Pero, a su vez, los gobiernos han generado estrategias que buscan contrarrestar el influjo creciente de las ONG a través de la deslegitimación de sus posiciones, la cooptación por medio de la financiación, e incluso la creación de ONG fachada de instituciones gubernamentales.

Finalmente, esto obliga a los analistas internacionales a colocar en cuestión la clasificación de los actores que intervienen en la política internacional. Sería más útil para el análisis tratar de no establecer de antemano el tipo y la categoría de los actores a partir de su naturaleza o de una jerarquía determinada, sino, más bien, considerarlos a partir de la capacidad real de influencia que cada uno de ellos puede desplegar o desarrollar sobre las decisiones políticas.

También sería útil empezar a deshacernos de la distinción a priori entre actores internos y externos. En la consideración de los actores de la política

²⁷ M. G. Huelschoff, “Domestic Politics and Dynamics Issue Linkage: A Reformulation of Integration Theory”, en *International Studies Quarterly*, 38, 1994, pp. 255-279.

²⁸ Nuno Da Silva, “Las ONG, un mundo de diversidad: diferencias en desafíos organizacionales”, en *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM. Año 3, No. 10-11, 1996, pp. 241-270.

exterior, en lugar de tratar de establecer un orden jerárquico basado en las atribuciones legales, sería más útil fijarse en la capacidad de influencia que ejercen tales actores en la práctica. Abandonar la preocupación acerca del lugar de la autoridad final, la existencia de la soberanía y la capacidad de tomar decisiones, y enfocarse, por el contrario, en la forma en que los resultados son producidos y controlados.

Tal como lo han mostrado una y otra vez los estudios sociológicos, los recursos de poder que poseen los actores no se traducen por sí mismos en resultados sobre las relaciones. A veces, el más débil puede prevalecer, y el desorganizado resultar más eficaz que aquellos más fuertes u organizados. Esta desviación de las expectativas basadas en las diferencias de poder se debe mucho más a las relaciones políticas y al sentido de oportunidad, que a los recursos de poder que poseen los actores. Son igualmente importantes las formas en las cuales las partes en una relación perciben las intenciones y el poder de los otros y, de acuerdo con ello, responden a cada uno de ellos. Sutiles dinámicas psicológicas y de percepción están también involucradas.

4. Reflexiones finales

En nuestro estudio de caso sobre el papel de las ONG en el debate sobre el Plan Colombia encontramos corroboradas varias de las consideraciones generales respecto de los cambios en la naturaleza y el papel de los actores en la actual dinámica de la política internacional. Podemos señalar, por ejemplo, que la vinculación entre actores domésticos e internacionales, esto es, la capacidad de los actores domésticos de diseñar e implementar estrategias en diversos escenarios internacionales, así como de actores internacionales de involucrarse en el escenario nacional, ha tenido como consecuencia el otorgar a los actores internacionales mayor capacidad de influencia sobre el proceso de paz colombiano. A su vez, los actores nacionales han

descubierto y colonizado importantes espacios internacionales que se constituyen en puntos de apoyo para la defensa de sus intereses. Esta dinámica con respecto al conflicto colombiano parece irreversible y algo con lo que tendrá que contarse hacia el futuro, sea cual sea la vía que se adopte para tratar de solucionar el conflicto armado.

La “internacionalización” de la política doméstica en Colombia ha implicado una pérdida del monopolio de la representación a nivel internacional por parte de los últimos gobiernos. Sobre todo en el último periodo, han proliferado estrategias internacionales por parte de actores nacionales muy diversos, que van desde los actores armados, ONG, organizaciones cívicas, autoridades locales, entidades gubernamentales, todas ellas actuando de acuerdo con sus propias lógicas e imperativos. Muestra de ello son las diversas estrategias internacionales desarrolladas por los actores armados; estrategias a través de las cuales buscan ampliar su presencia en escenarios internacionales que puedan serles favorables tratan de legitimar su causa, buscan reconocimiento político o aliados para el proceso de negociación, o en función de otros objetivos como la compra de material bélico o la denuncia internacional de violación de los derechos humanos.

La “diplomacia por la paz” durante el gobierno Pastrana no tuvo en cuenta esta especie de “anarquización” en el manejo de la política exterior. Buena parte de sus dificultades se derivaron de este desconocimiento de la existencia y capacidad de maniobra de otros actores subnacionales o supranacionales, formales e informales, que incidieron y siguen incidiendo en su estrategia internacional.

Por su parte, a pesar de posiciones encontradas entre las ONG, el Plan Colombia ha servido como catalizador de sus acciones, y les ha permitido lograr cierta cohesión. A un sector considerable de ellas les ha dado un objetivo común y les ha permitido organizarse en colectivos, maximizar sus recursos, humanos y materiales, y empezar a nego-

ciar sus marcadas diferencias. Ellas han expresado conjuntamente sus preocupaciones sobre las consecuencias del Plan Colombia y sobre la situación de los derechos humanos. Sin embargo, este tipo de protesta no alcanza a disimular la débil capacidad de proposición de las organizaciones en torno a un proyecto político sólido. En muchas ocasiones se han limitado a manifestarse en contra de la militarización y de la intervención norteamericana en Colombia.

Por último, queremos señalar que una mayor dinámica de participación política no significa necesariamente la realización plena de la democracia y, por supuesto, no está exenta de obstáculos y peligros. Esta “anarquización” del ejercicio de la política, particularmente para el manejo de la política internacional y la política exterior de los Estados, se traduce en problemas de gobernabilidad. La pérdida del monopolio de la política exterior por parte de los Estados también dificulta las negociaciones y extiende los debates, al mismo tiempo que abre

mayores posibilidades de participación ciudadana y de debate público.

Lo cierto es que el proceso de toma de decisiones se ha vuelto aún más complejo. Hoy en día los asuntos e intereses domésticos tienen una gran capacidad de incidir en las políticas adoptadas hacia afuera. De allí que ya no podamos entender el comportamiento de los Estados sin una comprensión de la política doméstica, ni de la capacidad de otros actores internacionales, estatales y no estatales, de influir en los debates internos y de incorporar a esa política doméstica sus propios intereses.

El caso que aquí presentamos es justamente una muestra de cómo la política doméstica se “internacionaliza”, en tanto la política internacional se “domestica”. De este modo, las profundas transformaciones que se están dando en la intersección entre la política nacional y la internacional, nos obligan en últimas a repensar nuestra comprensión de la política en general.

Bibliografía

- CHEPESIU, R. (1999). *Hard Target: The United States War Against International Drug Trafficking, 1982-1997*. Jefferson, NC: McFarland.
- DA SILVA, N. (1996). Las ONG, un mundo de diversidad: diferencias en desafíos organizacionales. En: *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM. Año 3, No. 10-11.
- GARCÍA, A. (2001). *Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto*. Bogotá: Editorial Planeta
- GONZÁLEZ, F. (2000). Para leer el Plan Colombia, en, Cien días, sept-nov 2000, Bogotá: Cinep.
- HUELSCHOFF, M. G. (1994). “Domestic Politics and Dynamics Issue Linkage: A Reformulation Integration Theory”. En: *International Studies Quarterly*.
- RISSE, T.; SIKKINK, K. y ROPP, S. C. (eds.) (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROJAS, D. M. (2002). La política internacional de Pastrana en tres actos, en: *Análisis político*, No. 46. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Iepri.
- ROSENAU, J. (1997). *Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSENAU, J. (1990). *Turbulence in World Politics. A theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press.

- VAUGHN, J. y BRYNER, G. (1998). *Environmental Politics: Domestic and Global Dimensions*. New York, NY: St Martins Press.
- WALKER, R.B.J. (1993). *Inside/outside: International relations as political theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WIGHT, M. (1995). Why is there no international theory. En: James Der Derian (Editor). *International theory. Critical investigations*. Houndmills and London: Macmillan Press.

ARTÍCULO RECIBIDO EL 26 DE ABRIL DE 2005 Y APROBADO EL 12 DE JUNIO DE 2005