

Colombia: ¿una potencia en desarrollo?

Escenarios y desafíos para su política exterior



Editor
Stefan Jost



COLOMBIA: ¿UNA POTENCIA EN DESARROLLO?

**Escenarios y desafíos para su
política exterior**



© Fundación Konrad Adenauer - Colombia

© **Autores**

Martha Ardila Ardila
 Mario Arroyave Quintero
 Fredy Barrero Escobar
 Ricardo Betancourt Vélez
 Davide Bocchi
 Leonardo Carvajal Hernández
 Claudia Dangond Gibsone
 Víctor De Currea Lugo
 Hans de Francesco
 Mauricio Diagama Durán
 Víctor Diusabá
 Jennifer Duarte García
 Juan José Fernández
 Daniel Flandes
 Emersson Forigua Rojas
 Jorge González Patiño
 Óscar Granados Erazo
 Angélica Guerra Barón
 Benjamín Herrera Chaves
 Olga Illera Correal
 Martha Lucía Márquez Restrepo
 Juan Pablo Milanese
 Catalina Monroy Hernández
 Luis Guillermo Muñoz Angulo
 César Niño González
 Sara Natalia Ordóñez Arce
 Yilli Vanessa Pacheco Restrepo
 Eduardo Pastrana Buelvas
 Lorena Piñeiro Cortés
 César Ramírez Chaparro
 Camilo Rueda Navarro
 Juan Carlos Ruiz Vásquez
 Fabio Sánchez Cabarcas
 Javier Sanín Fonnegra
 Óscar Simmonds Pachón
 Anamaría Trujillo Currea
 Andrés Mauricio Valdivieso Collazos
 Eduardo Velosa Porras
 Diego Vera Piñeros

Primera edición: Mayo de 2012

ISBN: 978-958-57456-0-5

Editor

Stefan Jost

Director Académico del proyecto

Eduardo Pastrana Buelvas

Asistente Académica del proyecto

Yilly Vanessa Pacheco Restrepo

Coordinación editorial

Adriana Serrato Ayala

Corrección de estilo

Marcela Manrique Cornejo
 (Opciones Gráficas Editores Ltda.)

Diseño y diagramación

Carlos Andrés Beltrán Velasco
 Zulma Yohana Rodríguez Rodríguez
 (Opciones Gráficas Editores Ltda.)

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento y la distribución de ejemplares de la misma sin la previa y expresa autorización de sus titulares.

Contenido

Prólogo	8
<i>Stefan Jost</i>	
Presentación	13
<i>Eduardo Pastrana Buelvas</i>	
I. Propuestas teóricas para abordar la política exterior colombiana	17
La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico	19
<i>Daniel Flandes</i>	
Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo	39
<i>Eduardo Velosa Porras</i>	
II. Cambios y continuidades en la política exterior colombiana	55
De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?	57
<i>Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros</i>	
Comercio exterior e inversión: entre la improvisación y la subsunción	81
<i>Óscar Simmonds Pachón y Mauricio Diagama Durán</i>	
De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares	101
<i>Juan Carlos Ruiz Vázquez</i>	
La política exterior en el contexto colombiano	117
<i>Olga Illera Correal</i>	
El problema del narcotráfico en la política exterior colombiana	135
<i>Claudia Dangond Gibsone</i>	

III. Los actores involucrados en el diseño, la formulación y la implementación de la política exterior colombiana	157
Actores gubernamentales	159
La personalización del poder en la política exterior colombiana	161
<i>Javier Sanín Fonnegra</i>	
Institucionalidad y competitividad de la política exterior colombiana	175
<i>Óscar Granados Erazo</i>	
La política exterior comercial del gobierno Santos: diversificación de mercados, competitividad y retos del interés nacional	191
<i>Lorena Piñeiro Cortés y Luis Guillermo Muñoz Angulo</i>	
Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana	211
<i>César Ramírez Chaparro</i>	
El papel de los partidos políticos en la política exterior colombiana	227
<i>Fredy Barrero Escobar y César Niño González</i>	
Actores no gubernamentales	249
La política exterior colombiana en los medios de comunicación	251
<i>Víctor Diusabá y Camilo Rueda Navarro</i>	
La prensa, ¿convidada de piedra en el examen de la política exterior?	265
<i>Jorge González Patiño</i>	
El papel de las Organizaciones No Gubernamentales en la política exterior colombiana	283
<i>Davide Bocchi</i>	
IV. Aspectos estructurales de las relaciones internacionales de Colombia	301
Factores para la nueva ponderación política de Colombia en el sistema internacional	303
<i>Emersson Forigua Rojas</i>	
Las relaciones estratégicas de Colombia y las prioridades de la agenda multilateral	321
Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos	323
<i>Fabio Sánchez Cabarcas y Catalina Monroy Hernández</i>	
La política exterior de Colombia con la Unión Europea: cambios y continuidades a partir de una nueva Colombia	339
<i>Jennifer Duarte García</i>	
Colombia frente al Asia-Pacífico	357
<i>Eduardo Velosa Porras</i>	
Los CIVETS en el horizonte de la política exterior colombiana	371
<i>Angélica Guerra Barón</i>	
Colombia y el Estado palestino	391
<i>Víctor De Currea-Lugo</i>	

La política exterior colombiana a la luz de los tratados ratificados por el Congreso entre 1968 y 2011	409
<i>Juan Pablo Milanese y Juan José Fernández</i>	
Colombia en el ámbito multilateral: su papel actual en las organizaciones internacionales y frente al derecho internacional	429
<i>Mario Arroyave Quintero</i>	
Relación entre política interior y exterior en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	447
<i>Andrés Mauricio Valdivieso Collazos</i>	
Retos ambientales de la política exterior colombiana	467
Medio ambiente, recursos hídricos y calentamiento global: significados y alcances en la política exterior colombiana	469
<i>Leonardo Caroajal Hernández y Hans de Francesco</i>	
Colombia frente a la problemática de la degradación global ambiental	519
<i>Sara Natalia Ordóñez Arce</i>	
Colombia y su pretensión de liderazgo regional en la política ambiental	543
<i>Yilly Vanessa Pacheco Restrepo</i>	
Los desafíos regionales de Colombia	563
La región andina y las incidencias geopolíticas en la inserción internacional del Estado colombiano	565
<i>Benjamín Herrera Chaves</i>	
Dilemas y perspectivas de la relación de Colombia con Venezuela durante la era Santos	577
<i>Martha Lucía Márquez Restrepo</i>	
Dilemas y perspectivas de la relación de Colombia con Ecuador	599
<i>Anamaría Trujillo Currea</i>	
Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global	613
<i>Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros</i>	
La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica	643
<i>Martha Ardila Ardila</i>	
Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración	659
<i>Ricardo Betancourt Vélez</i>	



■ Prólogo

Con el inicio del gobierno Santos, la política exterior de Colombia recibió una nueva atención tanto nacional como internacional. Este hecho llevó a formular la pregunta interesante y, al mismo tiempo, controvertida, sobre si el rumbo de la política exterior del gobierno de Santos significa una discontinuidad frente al de Uribe o simplemente es una continuidad “tapada” por un cambio de estilo en los objetivos centrales de la política exterior.

Pero más allá de eso, surge una serie de otras preguntas: ¿cuál es el papel que Colombia quiere y puede jugar en el “Concierto de Estados” latinoamericano o en el escenario internacional?, ¿cuál es la posición del país frente a poderes como Estados Unidos o Brasil?, ¿es posible que Colombia pueda tomar la iniciativa en temas importantes?, ¿Colombia sería capaz de convertirse en un agente intermediario, internacionalmente reconocido?, ¿será que el país se va a “desamericanizar” en el contexto de una política exterior más multilateral y más orientada hacia los países del Pacífico?, ¿sigue Europa jugando un papel especial en cuestiones de la política exterior de Colombia? Estas son solo unas pocas preguntas centrales; la lista se podría ampliar todavía considerablemente.

Sin embargo, este interés y esta agenda diversificada de cuestiones de la política exterior se encuentran en un notable contraste con las personas que de verdad se ocupan de la política exterior y con la inquietud respecto a dónde están las líneas de decisión. En este sentido, Colombia no es un caso único en América Latina. En muchos de los países latinoamericanos marcados por un sistema de gobierno presidencial, la política exterior se considera, casi automáticamente y sin más cuestionamiento, un asunto del Ejecutivo. El Parlamento, los partidos políticos, los medios de comunicación y el público en general son más bien espectadores, más o menos interesados, que agentes activos del debate y mucho menos involucrados en la toma de decisiones.

Al mismo tiempo, se debe constatar que las consecuencias e implicaciones de la política exterior en un “mundo de Estados”

cada vez más interconectado y globalizado, donde mucha gente ya no está hablando de “política exterior” sino cada vez más de una “política interior mundial”, no se quedan en el nivel de una política abstracta, sino que tienen implicaciones muy concretas sobre las personas y la realidad de sus vidas. En este contexto, la política de los TLC seguramente es solo un ejemplo entre muchos.

¿Entonces, debería ser la política exterior de verdad solo un asunto del Ejecutivo?

En el fondo, esta compilación tiene el objetivo de indagar sobre las preguntas arriba mencionadas. Eso se refleja también en el título del libro *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*, el cual refleja tanto las preguntas abiertas que no se pueden contestar definitivamente, como también los temas transversales que reúnen aspectos institucionales, temáticos y referentes al procedimiento.

Además, se analizan áreas temáticas que aparentemente hasta ahora todavía no estaban suficientemente tematizadas en el debate de la política interior sobre temas de la política exterior. Eso vale también, por nombrar solo dos ejemplos, para el significado de la política exterior, tanto dentro de los partidos políticos como para ellos o para el cubrimiento deficiente de los medios en Colombia sobre temas de la política exterior.

En esta obra se reúnen de una manera emocionante, el análisis crítico y la evaluación realista de posibles escenarios de un futuro desarrollo de la política exterior.

Un principio muy especial de la labor de la Fundación Konrad Adenauer se muestra en su esfuerzo de ofrecer, sobre todo a jóvenes expertos, académicos y políticos, una plataforma para presentar sus ideas y trabajos a un amplio público.

Me alegro en particular de que nosotros, como Fundación Konrad Adenauer, logramos una vez más cumplir este objetivo de nuestra labor por medio de esta publicación. Una mirada a la lista de las autoras y los autores nos muestra que este tomo se destaca por su muy lograda mezcla de expertos reconocidos hace mucho tiempo por un lado; y, por el otro, personalidades más jóvenes, algunos todavía no tan conocidos, pero que cuentan igualmente con todo el derecho de estar entre el círculo de expertos.

Mis agradecimientos muy sinceros para todas las autoras y autores que ayudaron con sus análisis y contribuciones al éxito de esta obra. Un agradecimiento muy especial para el Doctor Eduardo Pastrana por el excelente acompañamiento y la coordinación de las múltiples contribuciones, ya que sin esta colaboración la publicación de esta obra no hubiera sido posible. En este agradecimiento quiero incluir también a los miembros de su equipo de trabajo: Yilly Vanessa Pacheco, Adriana Serrato, Angélica Guerra, Diego Vera y Ricardo Betancourt.

Esta obra no reclama el derecho de tener la respuesta definitiva a todas las preguntas y desarrollos. El solo título ya indica este hecho y la búsqueda por las propuestas y los conceptos correctos. Todo lo demás sería también demasiado presuntuoso, ya que la política, y sobre todo la política exterior, se encuentra siempre en movimiento. No obstante, esta obra sí reclama el derecho de ser una presentación y un análisis de la política exterior colombiana y de las perspectivas de desarrollo que resultan de ellas, como hasta ahora no existe en esta forma y con esta diversidad y que se ocupa de temas transversales que acompañarán el desarrollo de la política exterior en Colombia durante los próximos años en muchos aspectos.

Por tal razón, este libro no se entiende como punto final de la ocupación con la política exterior de Colombia y el papel de este país en América Latina y el resto del mundo. Espero más bien que estos profundos análisis de la política exterior del país representen el comienzo de una fructífera discusión pública, académica y política. La competencia que poseen varios expertos en Colombia en materia de política exterior, se debe aprovechar para este país y su política.

Nos gusta que nos evalúen al nivel que dicha tarea lo exige; por eso, son bienvenidas sus contribuciones, críticas y nuevas ideas.

Profesor Doctor Stefan Jost

Representante de la Fundación Konrad Adenauer

Presentación

La búsqueda de un protagonismo regional ha sido intermitente en la tradición de la política exterior colombiana (PEC). De épocas en el siglo XIX cuando se tenía algún tipo de proyección internacional a través del Caribe¹, se hizo tránsito a una política dirigida casi exclusivamente hacia Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de esta conexión profunda con la potencia del norte, que pasó por temas económicos a los que se agregaron temas ideológicos, políticos y de seguridad, hubo algunos momentos en que se abrió la ventana para que Colombia se pensara como una potencia que podía liderar ciertos procesos regionales.

Dos casos son ilustrativos de esto porque parten de orillas políticas distintas: la creación de la Organización de Estados Americanos y la del Grupo de Contadora². En el primero, el liderazgo de Alberto Lleras Camargo lo impulsó como su primer secretario general e hizo que Colombia, en el ámbito multilateral, lograra despuntar en su mirada regional. En el segundo, en parte por lógicas domésticas y en parte por presiones del contexto internacional, Colombia volvió a centrarse en su posición caribeña para incidir en los procesos que se daban, especialmente, en Centroamérica.

Dos elementos en común pueden ser destacados en esta caracterización: las potencialidades del siglo XIX no se materializaron y las pocas ocasiones en las que Colombia ha logrado ese protagonismo se han dado por las iniciativas individuales de los líderes de turno, conjugadas con un contexto político favorable para moldear con su visión e ideas las relaciones exteriores del país.

¹ Ver, por ejemplo, la posición colombiana frente a la independencia de Cuba. Vicepresidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Plan Caribe - DNP. (2000). *Las Relaciones Internacionales de Colombia hacia el Gran Caribe. Balance histórico y retos en el nuevo milenio*. Bogotá: Imprenta Nacional. pp. 27-65.

² Cepeda Ulloa, F. y García-Peña, R. La Política Exterior Colombiana. En A. Tirado Mejía (coord.), *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta. Vol. III. Caps. 1,2 y 3.

En este sentido, hoy en varios círculos académicos, políticos y periodísticos, se menciona nuevamente la potencialidad de Colombia. Surge, precisamente, en un momento coyuntural especial —la continuidad de una política exterior de Estados Unidos hacia América Latina que, en general, puede denominarse como de apatía— y de un presidente con una visión mucho más global de los asuntos nacionales e internacionales. Por supuesto, se suman algunos indicadores macroeconómicos que atraen la atención de expertos que perfilan a Colombia como un gran receptor de Inversión Extranjera Directa, en principio por sus recursos minero-energéticos y, en segunda instancia, por las potencialidades de los acuerdos de libre comercio firmados en los últimos años.

Por estas razones, el libro que se ofrece al lector está orientado más al análisis que a la descripción de estas realidades. No se trata de volver sobre los mismos temas tradicionales de la política exterior, sino de abordarlos desde una perspectiva que trascienda lo coyuntural de un gobierno.

Las características esenciales de la PEC no han cambiado mucho a lo largo de las últimas décadas: el papel del líder (presidente) como definidor de la política; el escaso rol del Congreso; el apego al derecho internacional; la fragmentación de la política exterior; el carácter poco democrático de la política, en el sentido de involucrar a un grupo reducido de funcionarios con poca participación de actores de la sociedad civil interesada. A pesar de contar con esta caracterización, los análisis que se hacen privilegian uno de estos aspectos y hacen a un lado otro tipo de dinámicas o factores que, sin duda, afectan la manera en que se desarrolla la política exterior. Por esta razón, y para darle una unidad al análisis y a las conclusiones del libro, se abordará en primera instancia, con base en los desarrollos teóricos del subcampo del análisis de la política exterior, un modelo teórico que nos permita dar cuenta de la forma en que se desarrolla esta política exterior. Por tal motivo, el texto ofrece en su primera parte dos propuestas teóricas para abordar la política exterior de Colombia (PEC). La primera de ellas ha sido elaborada por Daniel Flandes, quien analiza la política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico; cierra este apartado, desde otro punto de vista, Eduardo Velosa, con su propuesta “Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo”.

Después de haber propuesto los mencionados marcos interpretativos, el libro aborda en su segundo eje temático, la problemática de los posibles cambios y continuidades que presenta la PEC, luego del último cambio de gobierno, es decir, la transición de Uribe a Santos. Dicho cambio ha generado un gran debate nacional e internacional sobre las posibles transformaciones de fondo o forma que el gobierno de Santos ha introducido en las dinámicas de la política exterior de Colombia. Por tanto, se tratará de constatar si tales cambios son de forma, estilo, o fondo, tal como gran parte de la crítica lo ha sustentado. Para cumplir con dicho propósito, este apartado está compuesto por las siguientes contribuciones: “De Uribe a Santos: continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana, de Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera Piñeros; “Comercio exterior e inversión: entre la improvisación y la subsunción”, elaborado por Óscar Simmonds y Mauricio Diagama; “De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares”, escrito por Juan Carlos Ruiz; “La política exterior en el contexto colombiano”, realizado por Olga Illera; y se cierra este eje temático con el trabajo “El problema del narcotráfico en la política exterior colombiana”, cuya autora es Claudia Dangond Gibsone.

El siguiente eje temático se refiere a los actores involucrados en el diseño, la formulación y la implementación de la PEC. Parte de la eficacia, pero también de la propia concepción de la PEC, está dada por la cantidad, calidad y naturaleza de los actores que están involucrados en la política

exterior. En este sentido, la identificación de los actores y de sus intereses nos da una visión más general de la PEC. Acá, por supuesto, se incluirá la burocracia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicha reflexión no se limitará al papel de los actores gubernamentales, sino que también se extenderá a la incidencia que tienen los actores no gubernamentales en la PEC. Así las cosas, Javier Sanín abre el mencionado eje temático con “La personalización del poder en la PEC”; para luego dar paso a Óscar Granados con el tema “Institucionalidad y competitividad de la PEC”; continúa con Lorena Piñeiro y Luis Guillermo Muñoz, cuyo trabajo se titula “La política exterior comercial del gobierno Santos: diversificación de mercados y competitividad”; César Ramírez sigue la reflexión de lo planteado en este apartado a través de su trabajo “Anatomía de un actor: el Ministerio de la Defensa Nacional y la política exterior de Colombia”; y cierran el conjunto de los actores gubernamentales Fredy Barrero y César Niño, con su polémico trabajo “El papel de los partidos políticos en la política exterior colombiana”. Por lo que refiere a la incidencia de los actores no gubernamentales, el texto incluye tres trabajos: “La política exterior colombiana en los medios de comunicación”, escrito por Victor Diusabá y Camilo Rueda Navarro; “La prensa, ¿convidada de piedra en el examen de la política exterior?”, elaborado por Jorge González; y “El papel de las Organizaciones No Gubernamentales en la política exterior colombiana”, cuyo autor es Davide Bocchi.

A continuación, el libro ofrece como gran eje temático de cierre el análisis de los aspectos estructurales de las relaciones internacionales de Colombia. O sea, se abordan los escenarios estratégicos tanto a nivel multilateral como regional donde se desarrollan los intereses de Colombia, ya que la política exterior no se adelanta en un vacío. Los estímulos y los juegos de poder que se desenvuelven en el sistema internacional definen, limitan u ofrecen posibilidades, para que cada Estado logre cumplir con sus objetivos. En esta ocasión, el apartado busca definir estos factores internacionales que ponen condiciones para la PEC. En tal contexto, se abordan algunos de los temas que hacen presencia en la agenda internacional de Colombia y se analiza la forma en que han venido siendo tratados en los últimos años.

Con relación a lo anterior, el análisis inicia con un trabajo sobre los “Factores para la nueva ponderación política de Colombia en el sistema internacional” de Emersson Forigua Rojas. A continuación, el libro ofrece el tratamiento de un amplio conjunto de problemáticas geográficas y temáticas, que moldean el escenario internacional en el que se desarrollan los intereses de Colombia. De allí que tal reflexión comience con el artículo “Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia EE.UU. en la era Santos”, escrito por Fabio Sánchez y Catalina Monroy; continúa con la contribución “La política exterior de Colombia con la Unión Europea: cambios y continuidades a partir de una nueva Colombia”, de Jennifer Duarte García; el trabajo de *Eduardo Velosa*, titulado “Colombia frente a Asia-Pacífico”; el aporte de Angélica Guerra, “Los CIVETS en el horizonte de la política exterior colombiana”; el polémico escrito realizado por Víctor de Currea sobre “Colombia y el Estado palestino”; el novedoso artículo “La política exterior colombiana a la luz de los tratados ratificados por el Congreso entre 1968 y 2011”, a cargo de Juan Pablo Milanese y Juan José Fernández, el cual encuentra un complemento en la contribución de Mario Arroyave intitulada “Colombia en el ámbito multilateral: su papel actual en las organizaciones internacionales y frente al Derecho Internacional”. Ahora bien, para concluir la reflexión sobre relaciones estratégicas y prioridades, Andrés Mauricio Valdivieso pone de presente un tema que no puede olvidarse: derechos humanos, esto lo hace bajo el título “La relación entre política interior y exterior en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario”. En seguida, dentro del eje temático de aspectos estructurales de las relaciones internacionales de Colombia, el libro abre un espacio al tema ambiental debido a que

este se ha convertido en un importante desafío de la agenda global, como resultado del deterioro de la naturaleza a causa de la actividad económica. Lo anterior afecta indistintamente a todo el mundo, más aún cuando no se pone en práctica un desarrollo sostenible. En este sentido, se abre la discusión sobre los retos ambientales de la PEC en tres trabajos: “Medio ambiente, recursos hídricos y calentamiento global: significados y alcances en la política exterior colombiana”, por Leonardo Carvajal y Hans de Francesco; “Colombia frente a la problemática de la degradación global ambiental”, desarrollado por Sara Ordóñez y “Colombia y su pretensión de liderazgo regional en la política ambiental (OTCA)”, escrito por Yilly Vanessa Pacheco.

Por último, el amplio eje temático, en donde se abordan los aspectos estructurales de las relaciones internacionales de Colombia, concluye con el análisis de los desafíos regionales. En este orden de ideas, encontramos el artículo de Benjamín Herrera, denominado “La región andina y las incidencias geopolíticas en la inserción internacional del Estado colombiano”, seguido por el tratamiento de las siguientes problemáticas bilaterales especiales: “Dilemas y perspectivas de la relación de Colombia con Venezuela”, realizado por Martha Márquez, y “Dilemas y perspectivas de la relación de Colombia con Ecuador”, cuya autora es Ana María Trujillo. A los anteriores, se articula el trabajo “Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global”, de los autores Eduardo Pastrana y Diego Vera. Para darle contornos más precisos al escenario regional, Martha Ardila lleva a cabo la reflexión sobre “La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica”, ejercicio que, sin lugar a dudas, encuentra un gran complemento en el texto final “Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración” de Ricardo Betancourt. Para finalizar, la dirección académica del proyecto reconoce y agradece el trabajo comprometido y riguroso de todos los autores, la diversidad de instituciones que participaron en libro dan cuenta de la seriedad de esta apuesta: Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá), Rosario, Santiago de Cali, Tecnológica de Bolívar, Sergio Arboleda, Militar Nueva Granada, ICESI, Externado de Colombia y Santo Tomás; así como al German Institute of Global and Area Studies (GIGA) y a las revista *Semana* y *Dinero*.

En fin, esperamos que esta obra contribuya al estudio y al debate sobre los cambios, sean estos más coyunturales que estructurales, que se perciben en las visiones del mundo y en la agenda de los diseñadores y ejecutores de la PEC. En otras palabras, vale la pena reflexionar sobre la naturaleza de las acciones internacionales de Colombia y si hoy existen factores que permitan pensar que el país pueda convertirse en un jugador de peso en la configuración regional.

Eduardo Pastrana Buelvas

Director Académico del Proyecto

I

**PROPUESTAS TEÓRICAS
PARA ABORDAR LA POLÍTICA
EXTERIOR COLOMBIANA**



■ La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico

*Daniel Flandes**

Introducción

Colombia es una de las cuatro potencias secundarias de América del Sur, a la que se suman Argentina, Chile y Venezuela. Dependiendo de cuál sea la capacidad que se focalice en el análisis —el relativo poder militar o el peso económico, los recursos naturales o institucionales, o la influencia ejercida a través del discurso— los cuatro actores pueden posicionarse en un segundo lugar después de Brasil dentro de la jerarquía regional de poder. Precisamente, América del Sur se distingue de otras regiones en el mundo por la distribución relativamente equilibrada de los recursos entre las potencias secundarias. El punto de referencia más importante para la respectiva política regional de las potencias secundarias —de forma directa o indirecta— es la potencia regional, que en el caso de América del Sur está representada por Brasil. En este contexto se plantea el desafío de indagar acerca de cuáles herramientas teóricas permiten conceptualizar la forma en que el estatus de potencia secundaria regional condiciona la política exterior de dichos actores.

* Doctor en Ciencias Políticas. Afiliado al German Institute of Global and Area Studies GIGA - Hamburgo. Conduce el grupo de investigación sobre “Estrategias de Política Exterior en el Sistema Multipolar” y coordina además las investigaciones sobre Brasil en el Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS).

Las potencias regionales secundarias pueden responder a la pretensión de liderazgo de la potencia regional desplegando un enfoque conflictivo, competitivo o cooperativo. Más allá de la pasividad total, la impugnación relativa es la respuesta estratégica más probable al liderazgo o la hegemonía regional, dado que ningún Estado se percibe a sí mismo como un mero seguidor de otro Estado. Por otra parte, los Estados regionales secundarios, como la mayoría de los actores del sistema internacional, tienen objetivos de política exterior así como opciones más allá de sus relaciones con el *hegemon* regional, lo que puede producir patrones indirectos de impugnación. Por eso, el presente artículo explora los extremos competitivo y cooperativo del *continuum* entre el *balancing* (equilibrio de poder) y el *bandwagoning* (en el sentido de efecto de arrastre o seguidismo) que surge de las interacciones entre las potencias regionales y las potencias regionales secundarias (Waltz, 1979; Schweller, 1994).

América del Sur es una zona de paz negativa donde pueden existir tensiones pero en la que formas de impugnación de tenor coercitivo o militar no constituyen una opción viable (Kacowicz, 1998), y en la que este tipo de enfoques conflictivos no forman parte del instrumental estratégico de las potencias secundarias de cara a Brasil. Teniendo en cuenta las ganancias marginales que las potencias secundarias de América del Sur podrían esperar de la aplicación de estrategias coercitivas en sus relaciones con la potencia principal, las estrategias institucionales parecen ser el enfoque más prometedor para impactar la jerarquía regional de Estados.

Soft balancing es una opción estratégica para las relaciones de las potencias secundarias con la potencia regional en regiones con bajos niveles de conflicto, en la que la rivalidad es remplazada por patrones competitivos. El propósito del *soft balancing* es equilibrar o mejorar la distribución asimétrica de poder existente, así como frustrar la realización de objetivos de política exterior del actor más poderoso de la región, incrementando los costos de sus acciones (Pape, 2005; Paul, 2005). Mientras que la búsqueda consecuente y revisionista de un nuevo equilibrio de poder en el sentido de *hard balancing* involucra una reconfiguración del orden regional, como por ejemplo el fin del predominio de la potencia principal, el *soft balancing* apunta a obstaculizar y restringir el proceso de emergencia de tal forma que la potencia principal tenga en cuenta los reclamos y las demandas de la potencia secundaria. Así, finalizar el predominio de una potencia ascendente no constituye el *leitmotiv* de la impugnación a través del *soft balancing*.

De esta forma, el *soft balancing* incluye estrategias institucionales tales como la formación de coaliciones diplomáticas limitadas o ententes para restringir a la potencia superior. Esta estrategia institucional es también denominada *buffering* y apunta a extender el espacio de maniobra de Estados débiles frente a Estados más fuertes (Greenfield Partem, 1983). También implica fortalecer los lazos económicos entre pares, lo que posiblemente puede cambiar el equilibrio de poder económico en forma negativa para la potencia regional a largo plazo. Cuestionar la legitimidad de las políticas unilaterales incrementará los costos de utilizar el poder unilateral. El concepto de *entangling diplomacy* o diplomacia enredada describe el uso de las reglas y los procedimientos de las instituciones internacionales a fin de influir sobre la política exterior del Estado principal (Paul, 2005: 57). Las estrategias de enlace (*binding*) apuntan a restringir a los Estados más fuertes a través de acuerdos institucionales (Ikenberry, 2003). La forma más extensiva de *binding* es el *omni-meshment*, proceso de enlace cuasi universal que permite a los Estados más débiles involucrar en forma vinculante a los Estados más poderosos en asuntos institucionales multinivel, a fin de crear esferas de influencia superpuestas. En ese sentido, el propósito es crear una red de intercambios y relaciones sostenidas en el tiempo, a tal punto que los intereses del Estado objeto de las acciones son redefinidos y, posiblemente, también modificados (Goh, 2008: 121-8).

Aunque cabe esperar que todas las potencias secundarias de América del Sur persigan estrategias de *soft balancing* de cara a la potencia regional dada la ausencia de amenazas de seguridad por parte de la misma, una mirada comparativa muestra variaciones en el tipo de conducta de *soft balancing* que las potencias secundarias tales como Argentina, Chile, Colombia y Venezuela han externalizado frente a Brasil durante la última década. Así, el propósito empírico de este artículo es explorar los motivos y la dinámica que impulsaron la respuesta estratégica de Colombia hacia la potencia principal. Una cuestión fundamental planteada por la teoría de política exterior está dada por el equilibrio entre los factores impulsores domésticos y sistémicos que determinan la conducta externa de los Estados, donde los últimos abarcan impulsos de impugnación de orden estructural, histórico y conductual según la terminología aquí empleada. Zakaria (1992: 482) señala que una buena teoría de política exterior debe primero plantearse qué efecto tiene el sistema internacional sobre la conducta nacional, dado que la característica más generalizable de un Estado en relaciones internacionales es su posición relativa en el sistema internacional.

Las potencias secundarias pueden definirse como los Estados que ocupan la segunda posición más poderosa dentro de una jerarquía regional. La posición secundaria está determinada por sus relativas capacidades en términos materiales y/o de ideas (Cooper et al., 1991; Flandes y Wojczewski, 2011). Por eso, las potencias secundarias tienen una posición sistémica de dos caras: formulan sus estrategias de política exterior partiendo de la condición de inferioridad fáctica, percibida y/o anticipada con relación a la potencia principal, así como de superioridad respecto a los otros Estados de la región (Ebert et al., 2011). Mi primera presunción es que si una región abarca una potencia principal y más de una potencia secundaria, entonces las posiciones sistémicas relativas de las potencias secundarias no difieren considerablemente las unas de las otras y, por lo tanto, pueden ser excluidas como variables que expliquen los cambios de las estrategias regionales de las potencias secundarias.

El segundo argumento que justifica la búsqueda del equilibrio entre factores impulsores sistémicos y domésticos remite a Norrin Ripsman (2009: 186), quien señala que los actores domésticos poseen una mayor influencia sobre la política exterior durante aquellos períodos estables en los que el Estado enfrenta una baja amenaza o una amenaza no evidente dentro del ambiente regional o internacional. Sin embargo, cuando está en juego la supervivencia del Estado y el margen de error es mínimo, el poder ejecutivo a cargo de la política exterior (*foreign policy executive, FPE*) tendrá fuertes incentivos para ignorar las demandas domésticas, extraer recursos de los actores domésticos y formular políticas exteriores y de seguridad, con el propósito fundamental de asegurar la supervivencia del Estado. A la inversa, en un ambiente donde predomina la seguridad, los costos de permitir a los actores domésticos efectuar aportes al diseño de la política exterior son bajos y el poder ejecutivo a cargo de la política exterior será más proclive a hacer concesiones a los grupos de interés domésticos (ibídem). Esta argumentación descansa en el presupuesto que el FPE es más consciente del interés nacional y de los efectos restrictivos del sistema internacional que otros actores domésticos, a causa de su acceso privilegiado a la información disponible de las agencias estatales (Taliaferro et al., 2009: 27).

Sobre la base de estos argumentos teóricos, propongo la hipótesis siguiente: *si los órdenes regionales se caracterizan por las relaciones interestatales cooperativas o competitivas (abundancia de seguridad) y abarcan a una potencia regional así como más de una potencia secundaria (relativa simetría de poder), los factores impulsores domésticos de impugnación tendrán mayor peso en la explicación de la variación de las respuestas estratégicas de las potencias secundarias frente a la pretensión de liderazgo de la potencia principal.*

El artículo continúa de la siguiente forma: primero, propongo un marco analítico que sigue las premisas del realismo neoclásico. Dentro de dicha sección, diferencio los diferentes factores impulsores de impugnación de las potencias secundarias frente a la potencia primaria, esto incluye los factores domésticos, estructurales, históricos (relación entre la potencia secundaria y la potencia principal) y conductuales (la conducta de la potencia regional). En segundo lugar, presento una visión general de la relación entre Brasil y sus contendientes en América del Sur. En tercer término, presento la dinámica de la política exterior brasileña en América del Sur. Finalmente, efectúo una aproximación a las políticas regionales de Colombia y los posibles factores impulsores de impugnación por parte de dicho Estado.

Marco comparativo: factores impulsores de impugnación en relaciones internacionales

Los factores impulsores implícitos o explícitos de impugnación de las potencias secundarias al momento de enfrentar las pretensiones de liderazgo (sub)regional de las potencias ascendentes pueden ser explicados a través de cuatro categorías fundamentales: factores impulsores de impugnación de orden estructural, histórico, conductual, así como impulsores domésticos de impugnación¹. Dichas categorías motivan las acciones regionales estratégicas de las potencias secundarias y las formas en que abordan su relación con la potencia principal.

En primer lugar, las estrategias de impugnación de las potencias secundarias pueden ser motivadas por su descontento con el *statu quo* de la estructura de poder regional. Desde una perspectiva neorrealista, la impugnación regional se explica a través del enfoque del equilibrio de poder porque el alcance y el grado de ambición de la política exterior de un Estado son impulsados en primer lugar y sobre todo por sus capacidades relativas de poder. Las potencias secundarias pueden embarcarse en equilibrios internos o externos a fin de quebrar el *statu quo* de la distribución de poder y equilibrar así a la potencia regional. Este factor impulsor de impugnación es probablemente una variable clave si el orden de seguridad regional se caracteriza por el surgimiento de un conflicto o *conflict formation* (Buzan y Waever, 2003) y por un manejo de conflicto que funciona según el principio ‘poder restringe poder’ (Morgan, 1997). Formas alternativas de manejo de conflictos, tales como concierto de poderes, seguridad colectiva y comunidades de seguridad, pueden determinar diferentes tipos de impugnación como *soft balancing* o el intento de evitar completamente dichos conflictos.

Más aún, a nivel regional las situaciones de uni, bi o multipolaridad pueden asimismo estimular a las potencias secundarias a seguir diferentes vías de impugnación. Un clúster de seguridad unipolar pareciera inducir con mayor probabilidad a las potencias secundarias a impugnar al Estado dominante, mientras que bajo condiciones de multipolaridad regional puede incluso resultar difícil identificar un objetivo potencial de impugnación. No obstante, un contexto de creciente multipolaridad puede estimular la competencia por el predominio a nivel regional, ya que las potencias secundarias se esforzarán por alcanzar las necesarias capacidades materiales

¹ Con “implícitos” me refiero a los objetivos y las acciones de las potencias secundarias que van más allá del *hegemon* regional y que no necesariamente apuntan a impugnar sus pretensiones o iniciativas de liderazgo regional. Sin embargo, dichos objetivos y acciones pueden producir efectos de impugnación si son percibidos con ese sentido por el líder regional.

para igualar el predominio de una potencia regional. Bajo condiciones de bipolaridad regional –en la que una de las potencias secundarias existentes desarrolla capacidades materiales que superan al resto de las potencias secundarias con el propósito de igualar el poder del Estado predominante– la impugnación es bidimensional. Por un lado, las potencias secundarias tenderán a restringir y obstaculizar el ascenso de una potencia secundaria al estatus de potencia regional. Por otro lado, la potencia regional ya existente también desplegará estrategias para obstaculizar la transición de la potencia secundaria al estatus de potencia regional. En este posible esquema, puede esperarse que surja una coordinación implícita o explícita entre las potencias secundarias para dificultar el ascenso de la potencia secundaria ambiciosa, así como es esperable la ‘cooperación’ entre la potencia secundaria y la potencia principal para impedir el ascenso de otro Estado secundario con ambiciones de poder a nivel regional.

En segundo lugar, las estrategias de impugnación regional pueden ser impulsadas por experiencias históricas de conflicto o rivalidad, así como sus legados. Los factores impulsores de carácter histórico pueden ser vistos en directa relación con factores impulsores de orden conductual, ya que las potencias secundarias interpretarán las experiencias históricas a la luz del tenor actual de la relación existente (Hwang, 2003). Abreviando, ambas categorías tienden a reforzarse mutuamente y pueden determinar percepciones de amenaza por parte de la potencia secundaria.

Parece poco probable que potencias secundarias que en el pasado han sido víctimas de agresiones por parte de la potencia regional estén dispuestas a aceptar la pretensión de liderazgo de dicha potencia. En particular, disputas territoriales y limítrofes aún no resueltas motivarán a las potencias secundarias a impugnar firmemente las ambiciones regionales de las potencias primarias y llevarán a negarles seguimiento o apoyo para sus iniciativas. Las experiencias históricas negativas y los conflictos aún no resueltos probablemente causen imágenes de “enemigo violento” o “rival competitivo”, las cuales forman parte de la memoria colectiva de la sociedad y de la élite política de la potencia secundaria (He, 2007; Thies, 2008; Goertz y Diehl, 1993).

Por lo tanto, percepciones de amenazas inminentes o latentes de las potencias secundarias tenderán a manifestarse con mayor probabilidad en sus estrategias de seguridad y en sus doctrinas militares. Por el contrario, la cooperación militar y en materia de defensa entre la potencia regional y las potencias secundarias, en términos de intercambio de personal militar y de maniobras conjuntas, induce cierto grado de mutua confianza. Si dos Estados intentan superar el uso histórico de la violencia entre ambos desarrollando medidas de construcción de confianza y transparencia mutua, las respectivas imágenes negativas pueden cambiar y el grado de impugnación mutua puede disminuir, aumentando la cooperación. Las medidas de construcción de confianza son una condición *sine qua non* para desarrollar la amistad entre antiguos rivales (Berenskoetter, 2007; Oelsner y Vion, 2011a, b).

En tercer lugar, las estrategias de impugnación pueden ser causadas por la conducta de la potencia primaria en materia de política exterior y de seguridad. El factor impulsor de impugnación más fuerte está dado por amenazas de seguridad directas hacia la potencia secundaria. La potencia regional puede amenazar los intereses vitales de la potencia secundaria tales como su integridad territorial y sus recursos naturales. Las potencias primarias pueden también embarcarse en coaliciones o alianzas militares intrarregionales con adversarios de la potencia secundaria que determinen su aislamiento, ya sea porque lo busquen explícitamente o como resultado involuntario de su accionar (Arquilla y Fuller, 1996). Del mismo modo, relaciones

especiales de la potencia primaria con grandes potencias extraregionales que sean percibidas como enemigas por las potencias secundarias pueden estimular políticas de impugnación (Alecu de Flers y Regelsberger, 2005). A esto se suma que los Estados secundarios son más propensos a la impugnación en aquellos casos cuando las potencias primarias abandonan el orden imperante basado en reglas y actúan en forma unilateral a nivel global (Ikenberry, 2003: 5).

Las amenazas de seguridad ya sean explícitas o latentes son factores típicos impulsores de impugnación si la relación entre la potencia primaria y la potencia secundaria está marcada por la conducta imperial o hegemónica de la primera. Las estrategias regionales de tipo imperial o hegemónico se basan en el propio interés del Estado principal, mientras que, particularmente en el caso de estrategias imperiales, se espera que las potencias secundarias se subordinen después de haber sido confrontadas con políticas de coerción o intervención (Destradi, 2010). Aquí la impugnación será la elección más obvia de las potencias secundarias, ya que todo Estado evita ser restringido por reglas pautadas por otros sin consideración de sus valores, intereses y supervivencia.

Más allá de las conductas evidenciadas en materia de política tales como la coerción o la creación de alianzas, las potencias regionales también pueden provocar políticas de impugnación a partir de su pasividad. Asumimos que una pretensión implícita o explícita de liderazgo debe ser corroborada por la estrategia regional de la potencia ascendente. Si el Estado más poderoso al menos no representa y no juega el rol de líder regional, incluyendo el cumplimiento de sus respectivos deberes y responsabilidades (negligencia regional), las potencias secundarias tenderán a impugnar el uso de la región como base de poder para las ambiciones globales de la potencia ascendente.

Cuanto más tipos de liderazgo regional esté dispuesta a proveer la potencia regional, menos intensas serán las políticas de impugnación que podemos esperar por parte de la potencia secundaria. Para evitar la impugnación, la potencia regional debe ser capaz y estar dispuesta a (i) proveer bienes públicos tales como relativa estabilidad e infraestructura para su región, pagando una alta proporción de los costos económicos de la cooperación (liderazgo distributivo); (ii) compartir poder con los Estados secundarios incluyéndolos en la toma de decisiones a nivel regional a través de cumbres multilaterales, instituciones intergubernamentales o patrones duales de liderazgo (liderazgo multilateral); (iii) proyectar normas y valores basados en su legitimidad y autoridad moral, incluyendo las creencias ideales de sus potenciales seguidores a fin de ganar su aceptación para el proyecto regional (liderazgo normativo); o (iiii) guiar las discusiones basándose en la inclusión, los vínculos políticos y las escisiones ideológicas, articulando una agenda pluralista con un discurso que conduzca a la creación de un consenso regional (liderazgo consensual).

En cuarto término, fuerzas endógenas también pueden tener un impacto sobre los tipos de impugnación que despliegan las potencias secundarias de cara a la potencia ascendente. Las acciones internacionales de los Estados son parte de un juego de dos niveles (Putnam, 1988), en el que las posiciones de los gobiernos son moldeadas por las preferencias de los grupos económicos, políticos y sociales. La magnitud del impacto de dichos actores depende siempre del aparato estatal y de su relación con la sociedad que lo rodea (Rose, 1998: 161). La relativa autonomía del mencionado FPE de los actores domésticos es también un factor importante en la determinación del tipo de estrategias de política exterior que desarrolla un Estado. De hecho, se espera que la relativa autonomía del gobierno sea más importante que el tipo de régimen (Ripsman, 2009: 171).

Así, cuanto más autonomía tenga el FPE respecto a los grupos domésticos, menores serán las concesiones que tenga que efectuar en el proceso de extracción de recursos para llevar adelante las políticas exteriores y de seguridad. Ripsman (ibid.) argumenta que incluso en regímenes no democráticos existen grupos domésticos clave que pueden ejercer su poder de veto, obstaculizando el poder del Estado en la obtención de recursos de grupos privilegiados que disponen de poder material y económico.

Aunque el tipo de régimen es secundario en comparación con la autonomía, así y todo juega un rol respecto a la capacidad del Estado para obtener recursos de la sociedad. De hecho, el poder del Estado para extraer recursos de la sociedad puede determinar 'ganadores y perdedores', ya que la capacidad del Estado de obtener recursos depende no sólo de la negociación institucional entre el poder ejecutivo y los grupos domésticos, sino también de la capacidad de liderazgo de aquel que dispone de poder. En otras palabras, el ejercicio del poder del Estado y las concesiones no están exentas de costos para el gobierno (véase Taliaferro, 2007: 156). En ese sentido, los jugadores domésticos más influyentes serán aquellos con suficiente poder para expulsar al poder ejecutivo nacional (ya sea a través de las urnas o de golpes de Estado), aquellos que pueden ejercer su poder de veto para obstruir los objetivos programáticos de los gobiernos, o aquellos que pueden influir sobre la definición de los intereses nacionales. En Estados no democráticos, los jugadores con poder de veto, tales como actores poderosos de la burocracia estatal, líderes religiosos, élites económicas o los militares, pueden arrancar concesiones políticas al poder ejecutivo (Ripsman, 2009: 185). En un Estado democrático, el poder legislativo (ya sea en su totalidad o a través de los comités legislativos de asuntos exteriores) puede ser el principal jugador con poder de veto capaz de canalizar a la opinión pública, incluyendo a grupos de interés cercanos a una temática en particular, así como a los medios de comunicación (véase Tsebelis, 2002). Sin embargo, en un sistema democrático y allí donde exista un bajo nivel de conflictividad a nivel del medio regional, el gobierno puede ofrecer puntos de acceso a diferentes grupos domésticos para moldear la agenda gubernamental, cuando necesita *inputs* para sus políticas así como vínculos con los actores domésticos para asegurar la capacidad extractiva del Estado, mientras que los grupos domésticos necesitan convertir sus intereses en resultados de política (véase Ehrlich, 2007).

Por eso, los cambios de gobierno a través de elecciones, las preferencias de los intereses económicos relevantes, los *think tanks* de política exterior y militar, al igual que el rol de los medios de comunicación, el parlamento y la opinión pública, pueden tener un impacto en la forma como las potencias secundarias impugnan o cooperan con la potencia principal respecto a asuntos regionales. Los realistas neoclásicos argumentan que las opciones de política exterior también dependen de las percepciones de poder relativo del actual FPE y no simplemente de las cantidades relativas de recursos físicos (Rose, 1998: 147). Consecuentemente, percepciones equivocadas respecto a la distribución de poder y polaridad regional pueden constituir factores impulsores de la estrategia de un Estado. El FPE también puede verse restringido al no existir un acuerdo respecto a la evaluación del ambiente internacional. Al otorgar un rol interviniente a las percepciones de la élite sobre las variables sistémicas, los realistas neoclásicos infringen el presupuesto de que los Estados actúan racionalmente al perseguir la consecución de sus intereses (Taliaferro et al. 2009: 22). El cambio de gobierno no solamente trae consigo nuevos liderazgos y percepciones individuales que afectan la conducta internacional de los Estados (Jervis 1976), sino también nuevos direccionamientos para la agenda de política exterior, cuando un nuevo gobierno posee una impronta ideológica diferente que la del gobierno anterior.

Los decisores en materia de política exterior y los líderes de la sociedad en potencias secundarias pueden responder a los cambios en la distribución relativa de capacidades particulares que

amenazan intereses estratégicos específicos. Lobell (2009: 55) argumenta que la percepción de las élites del Estado secundario respecto a la potencia primaria depende en parte de cuál componente de poder se encuentra en ascenso. Componentes específicos pueden abarcar cambios en el territorio, la población, la ideología, o el poder militar o económico (véase Spiegel, 1972). Por ejemplo, las élites económicas pueden perseguir determinados intereses y demandar al Estado reducir el uso de dispositivos de política exterior que pongan en peligro dichos intereses económicos, así como buscar y promover una relación más estrecha con la potencia ascendente si el crecimiento económico del actor principal tiene un potencial efecto positivo sobre los actores económicos poderosos de la potencia secundaria. Por el contrario, si el actor primario regional persigue estrategias económicas que solamente le son provechosas a él y afectan coaliciones domésticas influyentes en el Estado secundario, entonces el gobierno —respondiendo a presiones doméstica— puede desplegar contrapolíticas para superar la situación de dependencia económica exclusiva respecto a la potencia regional.

En resumen, la elección estratégica de la potencia secundaria frente a la potencia regional es contingente de la estructura regional de poder, de la conducta de la potencia ascendente en términos de política exterior y de seguridad, la historia de su relación bilateral, así como de la influencia de actores endógenos. Interrogarse acerca del equilibrio entre estos grupos fundamentales de factores impulsores de impugnación es engañoso y poco procedente, ya que estos proveen a las potencias secundarias y a la potencia regional con diferentes cursos de acción. Aunque los poderes ascendentes pueden directamente ajustar su conducta a nivel de política exterior para superar la impugnación regional, pueden controlar sólo indirectamente factores estructurales tales como la polaridad regional. Para transformar patrones históricos de enemistad y desconfianza mutua entre la potencia regional y las potencias secundarias se requiere un enfoque a largo plazo y voluntad política de ambas partes. Mientras que con propósitos analíticos establezco aquí una distinción clara entre dichos factores impulsores de impugnación, en la realidad de la política internacional estos se despliegan de forma interrelacionada.

La Figura 1 ofrece una visión general de los factores impulsores de impugnación y propone formas de operacionalización en el análisis de política exterior.

América del Sur: la constelación regional

La política exterior brasileña puede dividirse en dos tradiciones de pensamiento. Una de ellas enfatiza las relaciones con Estados Unidos y con algunos Estados europeos a fin de promover el comercio bilateral y alcanzar reconocimiento internacional. La otra se basa en la identidad de Brasil como país en vías de desarrollo y apunta a construir una red de tercermundismo (Jaguaribe, 2005). Desde esta perspectiva, la primacía del desarrollo y del multilateralismo son dos legados que condicionan la política exterior brasileña hasta el día de hoy (Soares de Lima y Hirst, 2006). Los gobiernos del presidente Lula da Silva fueron exitosos al conectar estas tradiciones diferentes enfatizando una “política exterior autónoma” (Soares de Lima, 2008: 64). La búsqueda de autonomía debía “conducir a la participación activa de Brasil en la creación y aplicación de normas internacionales que sean más cercanas a los intereses y valores de Brasil” (Pinheiro Guimarães, 2006).

Figura 1: Operacionalizando los factores impulsores de impugnación

Factores domésticos impulsores de impugnación		
Elecciones / cambio de gobierno		
Intereses económicos (grupos)		
Fuerzas Armadas		
Parlamento, medios, <i>think tanks</i>		
Factores estructurales impulsores de impugnación		
Polaridad regional	Orden de seguridad	
Distribución de capacidades	Forma de manejo de conflictos	
- Unipolaridad	- Poder restringe poder	
- Bipolaridad	- Concierto de poderes	
- Multipolaridad	- Seguridad colectiva	
- Comunidad de seguridad		
Factores históricos impulsores de impugnación		
Legados históricos	Imágenes colectivas	Percepción de amenazas
- Disputas territoriales	- Enemigo violento	- Gobierno, agencias de seguridad
- Conflictos fronterizos	- Rival competitivo	- Población, medios, actores sociales
Factores conductuales impulsores de impugnación		
Amenazas de seguridad	No-provisión de liderazgo	
Imperio / hegemonía - Construcción de alianzas	Negligencia regional	
- Intervención / coerción - Alianzas regionales	- Falta de liderazgo distributivo	
- Amenaza de intereses vitales- Alianzas externas	- Falta de liderazgo multilateral	
	- Falta de liderazgo normativo	
	- Falta de liderazgo consensual	

En el discurso inaugural de su primera administración (2002-2006), el presidente Lula da Silva definió a una América del Sur próspera y estable como el objetivo prioritario de su política exterior. Las iniciativas regionales de la administración de da Silva introdujeron un cambio desde políticas exteriores motivadas por el comercio hacia cursos de acción más políticos o estratégicos, focalizando la construcción de una base de poder regional para una diplomacia global en un orden mundial cambiante. Por ejemplo, la admisión de Venezuela como quinto miembro pleno del Mercosur en julio de 2006 reafirmó la intención de Brasil de extender su espacio de maniobra hacia la parte norte de América del Sur. Más aún, Brasil buscó que países como Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador, se convirtieran en miembros asociados del Mercosur como solución intermedia para esos países, reacios a alcanzar el estatus de miembros plenos. El Mercosur extendido deviene así —aparte de Surinam y Guyana— geográficamente congruente con el proyecto Unasur, una iniciativa brasileña de integración iniciada en 2004, que incluye a todos los Estados sudamericanos.

Junto a valores compartidos tales como la democracia y los derechos humanos, aceptados y promovidos por todos los líderes de América del Sur, la región se caracteriza también por fuertes diferencias. Así, por ejemplo, algunos Estados sudamericanos, tales como la Venezuela de Hugo Chávez y la Bolivia de Evo Morales, ya no comparten el paradigma de la economía de mercado. A la inversa, Chile y Colombia firmaron acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos en 2003 y 2006 respectivamente y se embarcaron en la Alianza del Pacífico, de tendencia promercado, junto con Perú y México en 2011. Mientras que Bogotá busca la cooperación militar y en materia de seguridad con Washington en el marco del Plan Colombia, Caracas se siente amenazada por una potencial intervención militar de Estados Unidos. Al respecto, Brasilia asume una posición moderada y procura mediar entre estas diferentes posiciones.

Brasil también ha tenido un rol protagónico en la cooperación en materia de seguridad en América del Sur, guiando a la región hacia una comunidad de seguridad (Flemes, 2006). La Reunión de Ministros del Interior del Mercosur es el foro más significativo sobre amenazas transnacionales y medidas conjuntas para su contención. En términos de cooperación militar y de defensa, la misión de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) es de gran importancia para la cooperación militar y de defensa en América del Sur. La misión de estabilización está conformada por tropas sudamericanas comandadas por Brasil y demuestra por primera vez en la historia la intención de los Estados de América del Sur de resolver la crisis regional por sí mismos.

En marzo de 2008, el presidente da Silva propuso la creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) focalizado en el establecimiento de una estructura aliada de defensa similar a la de la OTAN, así como en la creación de las Fuerzas Armadas sudamericanas y de una industria armamentística regional a largo plazo. En diciembre de 2008, los miembros de la Unasur acordaron establecer el CSD como un mecanismo de prevención de conflictos sobre la base de consultas mutuas. Brasil es el jugador dominante en el CSD, así como también lo es en la Unasur. Respecto al potencial militar, Brasil se ubica en el ranking a gran distancia de sus vecinos sudamericanos. Los gastos militares de Brasil en los años recientes (2005-2010) fueron mayores que la suma total de los gastos de defensa de Argentina, Chile, Colombia y Venezuela.

Dentro de la Unasur, los recursos materiales están distribuidos de manera relativamente equitativa entre los Estados secundarios, en comparación con otras regiones del mundo. Por ejemplo, los gastos militares de Colombia y Chile fueron mayores que los de Venezuela en 2010 (SIPRI, 2011).

Sin embargo, Venezuela y Colombia comandan mayor cantidad de personal militar que Chile y Argentina. Venezuela es el mayor productor de petróleo en la región y utiliza la influencia de sus petrodólares como un arma política dentro de la región. Argentina produce más gas natural que Venezuela y Brasil, y su PBI es mayor que el de Venezuela. Considerando el PBI per cápita, Chile supera a Colombia, Venezuela y Argentina. Además, Chile posee una economía más competitiva que la de Colombia, Argentina y Venezuela. Así mismo, Argentina posee mayor población y área rural que Venezuela. Dependiendo del peso de los indicadores, cada uno de los cuatro Estados puede ser definido como potencia secundaria en América del Sur.

El marco analítico aquí sugerido distingue cuatro categorías de impugnación con el propósito de establecer límites claros entre sus elementos constitutivos así como para separarlos de otros conceptos cercanos. Sin embargo, sólo dos de estas categorías han mostrado una variación significativa durante el período investigado en América del Sur (2000-2011). La polaridad regional (unipolaridad) y el orden de seguridad vigente (comunidad de seguridad) no han cambiado en forma significativa durante la década pasada. Más aún, los factores impulsores de impugnación de orden histórico no juegan un rol importante dado el pasado pacífico entre Brasil y las potencias secundarias sudamericanas. Más allá de la rivalidad histórica entre Brasil y Argentina, ni los legados de conflictos, ni las percepciones de amenaza mutua, afectan las relaciones de las potencias secundarias de América del Sur. Consecuentemente, no es probable que los grandes cambios de política de las potencias secundarias hacia Brasil durante la última década se basen en factores impulsores de tipo histórico o estructural.

Brasil: el comportamiento de la potencia regional

La aceptación del estatus de liderazgo de Brasil en América del Sur dependerá entre otras cosas de su habilidad para superar discrepancias políticas e ideológicas. Brasilia trata de guiar a los Estados de la región hacia el objetivo conjunto de instaurar un espacio sudamericano. Las ideas centrales de su 'hegemonía consensual' consisten en la protección de la democracia, el desarrollo económico y las respuestas regionales conjuntas a los desafíos de la globalización, a través de acuerdos multilaterales dentro de América del Sur (Burges, 2008: 75). Itamaraty 'vende' este enfoque, incluyendo a las instituciones multilaterales como parte del interés más amplio de la región. Pero la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA) y el Mercosur produjeron ventajas extraordinarias a la mayor economía regional, ya que Brasil es el mayor exportador de productos manufacturados, así como el líder en materia de inversiones extranjeras directas en América del Sur. En el caso de las negociaciones por el ALCA, el enfoque multilateral de Brasil reformuló las relaciones Norte-Sur, permitiendo a los países participantes negociar con los Estados Unidos sobre una base más equitativa. Brasil ejerció su poder a través de propuestas de ideas iniciales y del consecuente direccionamiento de las discusiones. Los diplomáticos brasileños pusieron de relieve la estrategia de impulsar respuestas colectivas producto de discusiones inclusivas como una de sus mayores fortalezas. En especial, frente a IIRSA y a Unasur, Itamaraty articuló una agenda pluralista y ha liderado el discurso sobre creación de consenso en América del Sur.

Los incentivos materiales tales como la provisión de bienes públicos regionales y el pago de los costos de la integración, generarían mayor aceptación en América del Sur. A través de varios

compromisos de mediación y de iniciativas de cooperación en materia de seguridad, Brasilia provee estabilidad regional. Además, Brasil invierte en bienes públicos relativos a la seguridad energética regional y a la infraestructura (IIRSA). Sin embargo, Brasil no está asumiendo una gran parte de los costos de la integración económica. Por ejemplo, no apoya a los miembros más pequeños a través de pagos a fondos estructurales. Si bien es cierto que condonó las deudas de Bolivia (US\$ 50 millones) y de Paraguay (US\$ 1.000 millones) en años recientes, los vecinos más pequeños le reclaman que abra el mercado de sus consumidores a los productos de dichos países. En Brasil la mayor parte de la sociedad tiene una postura escéptica frente a la integración regional y no está dispuesta a pagar los costos del liderazgo regional. Esto incluye al sector de negocios, en particular el sector exportador, que podría sufrir si se reducen las medidas de protección comercial y se abre la economía.

Así, la disposición de Brasil para proveer bienes públicos difiere según el área que se considere. Brasilia no está dispuesta a pagar los costos de la integración económica, pero desea hacer lo que sea necesario para proveer estabilidad regional. La disposición a hacer esto último puede explicarse por la expectativa de generar economías de escala, inducidas por la provisión de seguridad y protección regional. Brasil ha incrementado recientemente su gasto militar a fin de reasegurar su estatus de potencia militar dominante en la región (Flemes, 2008). En su búsqueda de tecnología militar a la altura del estado del arte actual, Brasil inició una asociación estratégica con Francia en diciembre de 2008, que condujo a la firma de acuerdos para la compra de armamentos por un valor de US\$ 8.500 millones. A diferencia de las inversiones en las economías de los Estados de la región, el volumen de las inversiones en tecnología y equipamiento militar que apunta al ejercicio de la fuerza a distancia (en particular capacidad marítima y aérea), varía relativamente poco en relación con el número de Estados incluidos en la esfera de influencia regional.

El número de beneficiarios de la estabilidad generada por Brasil se vio incrementado en el curso de las décadas recientes: Argentina, el Cono Sur, la Unasur. Esto creó el problema del *free-riding*: los vecinos de Brasil han recibido los beneficios del orden social 'gratis', sin tener que aceptar su dominio o acceder a sus demandas. Una solución para el problema del *free-riding* es la multilateralización del compromiso brasileño con la estabilidad sudamericana a través del CSD. La asistencia mutua y la reciprocidad son los principios fundamentales para evitar el *free-riding* e incrementar la dependencia de los Estados regionales (Lake, 2009). El CSD reduce el número de alianzas independientes entre sus subordinados. También los hace dependientes de Brasil, convirtiéndolos por lo tanto en objeto de la influencia de Brasilia en lo que respecta a sus políticas de seguridad, al menos en forma parcial.

Brasil no está interesado en construir instituciones democráticas e inclusivas que permitirían la participación de jugadores secundarios como Venezuela, Colombia, Chile y Argentina, en los procesos regionales de toma de decisiones. La hegemonía cooperativa (Pedersen, 2002) incluye la disposición a compartir poder en forma permanente. Pero Brasil no comparte poder con sus vecinos así, ya que el Mercosur y la Unasur no poseen competencias significativas. Brasil desempeña un rol de conducción en dichas instituciones regionales sin estar dispuesto a efectuar concesiones económicas o a transferir soberanía a las instituciones regionales.

Más aún, Brasil no apoya la consolidación institucional del Mercosur. De hecho, es el país que en menor medida ratifica las resoluciones del Mercosur. El bloque hoy no constituye ni un mercado común, ni un área de libre comercio, en sentido estricto. Esto es parcialmente una consecuencia de

la política exterior brasileña, que focaliza mucho más la soberanía nacional que la integración del país dentro de las instituciones regionales a largo plazo. O, siguiendo los términos de Perdersen (2002), puede afirmarse que los encargados de formular la política exterior brasileña preservan la estructura de federación asimétrica. Bajo estas circunstancias, la aceptación del estatus de líder regional de Brasil, así como la disposición de eventuales seguidores a acatar sus pretensiones, tienden a ser más bien limitadas.

Sintetizando, el menor grado de liderazgo multilateral, tanto como el liderazgo distributivo selectivo, constituyen los principales factores impulsores de impugnación, resultantes de la conducta a nivel de política exterior de la potencia primaria. Pero en forma semejante a los tipos de liderazgo normativo y consensual provistos por Brasil en gran medida, las potencias secundarias aquí consideradas no son discriminadas, ya que los cuatros tipos de liderazgo son provistos (o no) a la región como un todo. Lo que sí puede variar entre las potencias secundarias son sus expectativas y percepciones respecto a la conducta de Brasil.

Colombia: reorientación pragmática entre la Unasur y la Alianza del Pacífico

La relación con Estados Unidos ha sido tradicionalmente un factor que moldeó la política exterior colombiana, lo que no significa que Bogotá haya adoptado un enfoque de *bandwagoning* de cara al coloso del Norte. Por ejemplo, después del período de la Guerra Fría bajo la presidencia de César Gaviria (1990-1994), Colombia restableció relaciones diplomáticas con Cuba y abrió camino a una diplomacia tercermundista, obteniendo la presidencia del G-77 y del Movimiento de los No Alineados. El período del liberal Ernesto Samper (1994-1998) se caracterizó por las tensiones con Estados Unidos y por la falta de credibilidad a causa de los lazos de Samper con el cártel narco de Cali. Después de la elección de Andrés Pastrana (1998-2002), quien representaba a la coalición conservadora-liberal Gran Alianza por el Cambio, la administración Clinton modificó su actitud, tendiendo a una colaboración más estrecha con Colombia en el curso de la guerra de las drogas. Inicialmente el nuevo gobierno buscó apoyo de los Estados europeos y de los vecinos en la región. Al respecto, Colombia y Brasil firmaron el acuerdo COBRA de cooperación policiaca binacional para reforzar la vigilancia de la frontera común en el Amazonas, así como para intercambio de inteligencia. Sin embargo, en 2000 el presidente Pastrana lanzó la amplia iniciativa Diplomacia para la Paz, que apuntaba a superar los desafíos económicos y sociales así como la producción ilegal de drogas, lo que rápidamente fue remplazado por el enfoque represivo del *Plan Colombia*, una vez que hubieron comenzado las negociaciones definitivas con la administración Clinton.

Presidencias de Álvaro Uribe (2002-2010)

Durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe, la política exterior de Colombia fue en gran parte instrumentalizada para cumplir con las prioridades de política interna en el marco de su programa Seguridad Democrática. En forma concordante, el Ministro de Relaciones Exteriores jugó un rol menor, sin márgenes considerables de autonomía. Las iniciativas internacionales se limitaron en su mayoría a políticas de carácter reactivo frente a las tensiones políticas e ideológicas con los Estados vecinos, así como frente a los tratados de comercio. Mientras que Bogotá trataba de

incrementar los vínculos económicos con Brasilia a través de la Rueda de Negocios, el tratado de libre comercio con Estados Unidos –firmado en 2006, pero ratificado por el Congreso estadounidense hasta 2012– fue la absoluta prioridad de la política exterior del presidente Uribe. Además, el camino de las negociaciones de libre comercio incluyó al arco del Pacífico (Chile, Perú, México), los Estados centroamericanos y la Unión Europea.

En general, el enfoque de *bandwagoning* de cara a Estados Unidos fue el pivote de la política exterior durante los años de Uribe y el relativo aislamiento en América del Sur fue la consecuencia de dicha orientación unilateral. En ese sentido, Colombia fue llamada la “Israel de América Latina” (Cardona, 2011: 19). Una expresión del aislacionismo regional de Uribe fue la reticencia de Bogotá al proyecto de la Unasur, que aquel percibía como forma inapropiada y políticamente débil de integración económica.

Además, el presidente Uribe temía el uso potencial de la Unasur como plataforma para un discurso político en contra de Estados Unidos, del Plan Colombia y de su propia administración. Colombia traspasó a Chile la presidencia rotatoria de la Unión después de un año, en 2007. Cuando un año después fue creado el CSD, el presidente Uribe no asistió a la cumbre en Brasil. El aislamiento político de Bogotá estimuló también su marginalización de los flujos regionales de inversión y comercio (Herrera Chaves, 2010: 488). El rol de Colombia en IIRSA ha sido periférico, al momento en que Brasil construye un corredor bioceánico a través de Chile (Pacífico) y Venezuela (Caribe).

La resistencia pasiva contra los proyectos de cooperación lanzados por Brasil ya ha causado resentimiento político y falta de confianza entre los dos Estados. El bombardeo de un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano por parte de Colombia en 2008, sin consultas previas, agravó el antagonismo geopolítico. La percepción del gobierno colombiano y de la opinión pública dominante fue que el gobierno brasileño de Lula da Silva mostraba una tolerancia excesiva frente a la Venezuela del presidente Chávez. Particularmente, los oficiales colombianos sentían que Brasil mostraba un sesgo en ese sentido, al no reaccionar frente a la evidencia existente sobre la presencia de las guerrillas colombianas en Ecuador y Venezuela (Pastrana y Vera, 2008; Ramírez, 2010). Los presidentes Uribe y Lula concordaban respecto a la necesidad de erradicar el crimen del tráfico ilícito de drogas, pero no estaban de acuerdo respecto a las formas de enfrentar dicha amenaza transnacional en materia de seguridad.

Aunque la alianza militar de Colombia con Estados Unidos reflejada en el Plan Colombia no estaba dirigida contra Brasil, socavaba los intereses geoestratégicos de la potencia regional en América del Sur. En particular, el uso de siete bases militares colombianas por parte de las Fuerzas Armadas de estadounidenses puede interpretarse como una forma de *hard balancing* colateral en contra del predominio militar de Brasil (Flemes y Nolte, 2010: 30-32). El presidente Uribe tuvo que justificar el respectivo acuerdo bilateral con Estados Unidos en una cumbre de la Unasur y asegurar que las fuerzas de seguridad estadounidenses se concentrarían exclusivamente en el combate del narcotráfico, excluyendo actividades transfronterizas de monitoreo, espionaje e intervención (véase Carvajal, 2011). Más aún, dos visiones sugieren una interpretación de percepción de mutua amenaza entre Bogotá y Brasilia: por un lado, Herrera Chaves (2010: 488) argumenta que considerando la incapacidad de Bogotá para controlar las actividades ilegales de los actores criminales en la Amazonia colombiana, así como posibles efectos de derrame en el territorio de la Amazonia brasileña, las Fuerzas Armadas brasileñas de menor rango podrían

actuar para resolver el problema transnacional. Por otro lado, el gobierno brasileño, en forma poco diplomática, manifestó que procedería a monitorear cuidadosamente la implementación del acuerdo bilateral sobre el uso de las bases militares entre Washington y Bogotá (ibíd.).

Presidencia de Juan Manuel Santos (2010-presente)

Durante el período de transición entre el gobierno de Uribe al de Santos, la opinión pública evidenciaba el deterioro de la asociación privilegiada con los Estados Unidos, la necesidad de poner fin al aislamiento regional, así como de diversificar los socios externos. Aunque Juan Manuel Santos perteneciera al Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U), una plataforma uribista, y a pesar de que Santos últimamente fuera Ministro de Defensa del gobierno de Uribe, las elecciones democráticas tuvieron un gran impacto en la orientación de la política exterior colombiana, que en esta nueva fase se caracteriza por un mayor pragmatismo y multilateralismo que durante la era de Álvaro Uribe.

Dos cambios impactarán potencialmente en las relaciones bilaterales con Brasil. En primer lugar, Pastrana (2011: 12) identifica una “nueva estrategia sudamericana llevada adelante por el presidente Santos, la que es impulsada por convicción en vez de por obligación”. En segundo lugar, observamos un cambio temático en la agenda de política exterior: temas como seguridad, narcotráfico y terrorismo, pierden centralidad, mientras que asuntos globales tales como cambio climático, derechos humanos, seguridad energética y la reforma de las instituciones de Bretton Woods, adquieren progresivamente una mayor importancia para Colombia, integrante del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2011-2012). A nivel global, Colombia y Brasil han fracasado en la coordinación de su conducta de votación en el Consejo de Seguridad respecto a cómo debía conducirse la crisis en Libia. Además, el gobierno de Santos no apoya las demandas de Brasil para obtener el estatus de miembro permanente de dicho Consejo.

A nivel regional, el enfoque de Bogotá se caracteriza por un mayor compromiso multilateral que durante el gobierno anterior. La normalización de las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador, y la primera visita oficial al extranjero de Santos que fue hecha a Brasil, muestra la prioridad que se otorga al compromiso en la región durante este gobierno. La desideologización de las relaciones con Venezuela responde a las preferencias económicas domésticas, en particular del sector industrial colombiano, ya que el país vecino es el destino natural de los productos manufacturados que se exportan. Bogotá y Caracas también acordaron compartir la conducción del Secretariado General de la Unasur durante el período 2011-2012, asignando a la ex Ministra de Relaciones Exteriores colombiana, María Emma Mejía, el manejo del proceso de cooperación intergubernamental —una cooperación que hubiera sido inconcebible durante las presidencias Uribe.

La relación bilateral de Colombia con Brasil también ganó una nueva impronta bajo la presidencia de Santos, cuando ambos países firmaron ocho acuerdos de cooperación que cubren las áreas de desarrollo social y de infraestructura en las zonas limítrofes, la colaboración en ciencia y educación y combatir en forma conjunta el crimen transfronterizo. En el sector de armamento, los Ministros de Defensa conducen el proyecto KC 390, que apunta a la producción conjunta de un aeroplano multifuncional utilizando el *know how* brasileño y la posterior adquisición de doce aviones por parte de Colombia. En el contexto del acuerdo trilateral para combatir al crimen transnacional — que incluye a Perú —, Colombia comprará catorce aviones Tucano y 25 Super Tucano fabricados por la firma brasileña Embraer (Bromley y Guevara, 2009: 170; Pastrana, 2011: 14, 17).

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) en general apoya el giro político y comercial hacia Brasil, esperando alcanzar la transferencia de tecnología en sectores estratégicos como el minero y el armamentístico, así como la modernización de la infraestructura transnacional y las interconexiones de energía (ibíd.: 10; Vieira, 2010: 60). Asimismo, el sector financiero representado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) es partidario de incrementar el intercambio bilateral y subraya el gran potencial de las inversiones brasileñas (Clavijo, 2011; Pastrana, 2011: 11). El gobierno de Santos puede proveer de puntos de acceso a la ANDI y a la ANIF, permitiéndoles contribuir a la definición de la agenda de política exterior y ganando legitimidad doméstica de esa forma. En forma contrapuesta a estos dos grupos de interés económico, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) reclama analizar la liberalización del comercio agrícola bilateral con cautela, ya que el sector es vulnerable dada la alta competitividad del agronegocio brasileño. En forma similar, la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) teme incluso la desaparición de la agricultura en Colombia y un declive general socioeconómico de las áreas rurales de cara a la masiva industria ganadera de Brasil (FEDEGAN, 2010, citado en Pastrana, 2011: 11).

A pesar de que el gobierno de Juan Manuel Santos puede esperar resistencia doméstica por parte de algunos grupos de presión y de las federaciones de los sectores de negocios vulnerables, Bogotá va en camino de una asociación estratégica en materia de comercio y defensa con la potencia brasileña. Pastrana (ibíd.: 14) argumenta que el presidente Santos dispone de dos ventanas de oportunidad históricas: primero, podría empezar a negociar la membresía plena de Colombia en el Mercosur; segundo, Bogotá podría utilizar a Brasil y a un Mercosur más liberalizado y dinámico como plataforma de lanzamiento para un proyecto de nuevo liderazgo en la región andina.


Al mismo tiempo, el presidente Santos y la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín, buscan la continuidad, desarrollando en forma pragmática la “opción Pacífico”, fortaleciendo los vínculos económicos con los pares chilenos y peruanos. Los tres Estados miembro de la Alianza Pacífica que han firmado acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea, representan un mercado de 100 millones de consumidores. Junto con México, un mercado común podría ser mayor, menos proteccionista y por eso más competitivo a escala global que el brasileño. El enfoque estratégico paralelo de Bogotá apunta a atraer y ceñir a Brasil a la alianza de las economías más liberales de la región, mientras que la coalición diplomática excluirá parcialmente a economías dirigistas, tales como Bolivia y Venezuela.

Referencias

- Alecu de Flers, N. & Elfriede, R. (2005). The EU and Inter-regional Cooperation. En C. Hill y M. Smith (Eds.). *International Relations and the European Union* (pp. 317-342). Oxford: Oxford University Press.
- Arquilla, J. & Fuller, G. E. (1996). The Intractable Problem of Regional Powers. *Orbis*, 40, 4, 609-621.
- Berenskoetter, F. (2007). Friends, There Are No Friends? An Intimate Reframing of the International. *Millennium: Journal of International Studies*, 35, 3, 647-676.
- Burges, S. (2008). Consensual Hegemony: Theorizing the Practice of Brazilian Foreign Policy. *International Relations*, 22, 65-84.
- Buzan, B. & Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardona, D. (2011). Introducción. ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: Una política exterior en transición*. Bogotá: FESCOL, XI-XLI.
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? En D. Cardona (Ed.), *Colombia una política exterior en transición*. Bogotá: FESCOL, 273-307.
- Clavijo, S. (2011). *Brasil y Colombia: ¿Divergencias en crecimiento histórico?* Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Extraído el 17 de noviembre de 2011 desde <http://anif.co/>
- Cooper, A. Richard, Higgott, A. & Nossal, K. R. (1991). Bound to Follow? Leadership and Followership in the Gulf Conflict. *Political Science Quarterly*, 106, 3, 391-410.
- Destradi, S. (2010). Regional Powers and Their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership. *Review of International Studies*, 36, 4, 903-930.
- Ebert, H., Flandes, D. & Strüver, G. (2011). The Politics of Contestation in Asia, Paper Presented at the Research Team 'Foreign Policy Strategies in a Multipolar System. GIGA, German Institute of Global and Area Studies. Manuscrito no publicado.
- Ehrlich, S. (2007). Access to Protection: Domestic Institutions and Trade Policy in Democracies. *International Organization*, 61, 571-605.
- Flandes, D. & Radseck, M. (2011). Creating multi-level security governance in South America. En B. Shaun & C. Stuart (Eds.), *Comparative Regional Security Governance*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Flandes, D. & Wojczewski, T. (2011). Contested Leadership in Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America. *Asian Journal of Latin American Studies*, 24, 1, 1-27.
- Flandes, D., Nolte, D. & Wehner, L. (2011). *Der südamerikanische Verteidigungsrat der Unasur: Regionaler Krisenmanager und nationales Machtinstrument*. En H. Burchardt & I. Wehr (Eds.), *Latinamerika: Ein (un)sicherer Kontinent?* Baden-Baden: Nomos, 54-76.
- Flandes, D. y Nolte, D. (2010). Alianzas externas en armamento y defensa. Una nueva dimensión en la agenda de seguridad Latinoamericana. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10, 1, 22-33.
- Flandes, D. (2008). Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung; GIGA Focus Lateinamerika, 12/2008, Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies. Extraído desde www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika
- Flandes, D. (2006). *Brazil's cooperative leadership in Southern Latin America's security policies*. Berlin: dissertation.de - Verlag im Internet.
- Goertz, G. & Diehl, P. (1993). Enduring rivalries: Theoretical constructs and empirical patterns. *International Studies Quarterly*, 37, 147-71.

- Goh, E. (2008). Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies. *International Security*, 32, 3, 113-157.
- Greenfield Partem, M. (1983). The Buffer System in International Relations. *Journal of Conflict Resolution*, 27, 1, 3-26.
- He, K. (2008). *Institutional balancing and international relations theory: economic interdependence and balance of power strategies in Southeast Asia*. *European Journal of International Relations*, 14, 3, 489-518.
- Herrera Chaves, B. (2010). La proyección regional y mundial de Brasil: un desafío para la política exterior del Estado colombiano. En E. Pastrana, S. Jost y M.L. Márquez Restrepo (Eds.), *Más allá de la seguridad democrática: Agenda hacia nuevos horizontes*. Bogotá: Universidad Javeriana & KAS, 481-490.
- Hwang, J. (2003). Rethinking the East Asian Balance of Power. Historical Antagonism, Internal Balancing, and the Korean-Japanese Security Relationship. *World Affairs*, 166, 2, 95-108.
- Ikenberry, G. J. (2003). *Strategic Reactions to American Pre-eminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity*. Extraído desde www.odci.gov/nic/confreports_stratreact.html
- Jaguaribe, H. (2005). Argentina, Brasil y el mundo, ante el siglo XXI. *Revista Relaciones Internacionales* 14, 29, 42-61.
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Kacowicz, A. (1998). *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. New York: State University of New York Press.
- Lake, D. A. (2009). Regional Hierarchy. Authority and Local International Order. *Review of International Studies*, 35, 35-58.
- Lobell, S. (2009). Threat Assessment, the State and Foreign Policy: A Neoclassical Realist Model. En S. Lobell, N. Ripsman & T. Jeffrey (Eds.), *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy* (42-74). Cambridge: Cambridge University Press.
- Malamud, A. (2011b). A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53, 3, 1-24.
- Morgan, P. M. (1997). Regional Security Complexes and Regional Orders. En D. A. Lake & P. M. Morgan (Eds.), *Regional Orders: Building Security in a New World* (20-42). University Park: Pennsylvania State University Press.
- Nolte, D. & Wehner, L. (2011). Unasur and Regional Security in South America, Paper presented at the Conference on Regional Organizations and Security: Conceptions and Practices, ETH Zürich, Zürich, June 17.
- Nolte, D. (2011). Regional Powers and Regional Governance. En N. Godehardt & D. Nabers (Eds.), *Regional Powers and Regional Orders* (49-67). Abingdon: Routledge.
- Oelsner, A. & Vion, A. (2011a). Friendship in International Relations: Introduction. *International Politics*, 48, 1, 1-9.
- Oelsner, A. & Vion, A. (2011b). Friends in the Region: A comparative study on friendship building in regional integration. *International Politics*, 48, 1, 129-151.
- Pape, R. A. (2005). Soft Balancing against the United States. *International Security*, 30, 1, 7-45.
- Pastrana, E. (2011). *Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil*, Working Paper 14. Extraído desde www.plataformademocratica.org
- Pastrana, E. y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? En E. Pastrana, C. Wieland y J. Vargas (Eds.), *Vecindario Agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (221-264). Bogotá: Editorial Javeriana y KAS.

- Paul, T.V. (2005). Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. *International Security*, 30, 1, 46-71.
- Pedersen, T. (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration. *Review of International Studies*, 28, 4, 677-96.
- Pinheiro Guimarães, S. (2006). *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42, 427-460.
- Ramírez, S. (2010). Colombia-Venezuela: una intensa década de encuentros y tensiones. En F. Ramos, C. Romero y H. E. Ramírez. (Eds), *Hugo Chávez: una década en el poder* (527- 563). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario-CEPI.
- Ripsman, N. (2009). Neoclassical Realism and Domestic Interest Groups. En S. Lobell, N. Ripsman & J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (170-193). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51, 1, 144-172.
- Schweller, R. (1994). Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back. *International Security*, 19, 1, 72-107.
- SIPRI. (2011). *SIPRI Yearbook. Armaments, disarmaments and international security*. Extraído desde www.sipri.org
- SIPRI. *Database*. Extraído desde www.sipri.org
- Soares de Lima, M. R. (2008). Brasilien Rising: The Country New Status bedeutet Vereinbarkeit mit dem North and the South Nord und Süd. *IP-Global Edition*, 9, 62-67.
- Soares de Lima, M. R. & Hirst M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, 82, 1, 21-40.
- Spiegel, S. (1972). *Dominance and Diversity: The International Hierarchy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Taliaferro, J. (2007). State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State. *Security Studies*, 15, 3, 464-495.
- Taliaferro, J. W., Lobell S. E. & Ripsman N. M. (2009). Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy. En: Lobell, Ripsman & Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (1-41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vieira, E. (2010). Los desafíos para la integración de Colombia en el sistema internacional. En E. Pastrana, S. Jost y M. L. Márquez (Eds.), *Más Allá de la Seguridad Democrática, Agenda para Nuevos Horizontes* (55-68). Bogotá: Editorial Javeriana y KAS.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Wehner, L. (2011). Roles and Actions of Leadership: Brazil and the South American others. En N. Godehardt & D. Nabers (Eds.), *Regional Powers and Regional Orders* (137-154). Abington: Routledge/Garnet.
- Zakaria, F. (1992). Realism and Domestic Politics: A Review Essay. *International Security*, 17, 1, 177-198.



Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo

*Eduardo Velosa Porras**

La tarea de analizar la política exterior de un Estado no debe tomarse a la ligera. Son muchos los factores que pueden dejar la trayectoria inconclusa o que, si se termina, no arroje los resultados esperados. Parte de esta dificultad recae en la escogencia de un referente analítico que pueda dar cuenta de la complejidad del objeto de estudio.

El análisis de la política exterior, que busca encontrar explicaciones al comportamiento de los Estados en el sistema internacional, ha tenido un desarrollo específico dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales en el cual han participado diferentes generaciones de académicos a lo largo de más de seis décadas (Hudson V., 2007)¹. Cada una de las generaciones que componen esta historia ha tenido sus propias características, desde los problemas que abordan hasta la epistemología y la metodología que enmarcan y le dan coherencia a sus conclusiones.

* Director de la carrera de Relaciones Internacionales y profesor de planta de la Pontificia Universidad Javeriana.

¹ Lo anterior no excluye que antes de la década de los 50 hubiera documentos que se ocupan de esta materia, los cuales vieron la luz en el periodo de entreguerras. Ver, por ejemplo, Friedrich, C. J. (1938).

La clave de estos diversos esfuerzos es lograr entender la forma en que los Estados reaccionan a los estímulos que provienen del sistema internacional o de su propio interior, entendiendo que los procesos que ocurren para dar cuenta de ellos son tan complejos como cualquier otra empresa constituida por individuos con motivaciones, ideas e intereses, que cuentan con restricciones institucionales, internas y externas, y que, además, forman parte de colectivos que trascienden su propia condición. Por ello, las respuestas se desprenden de centrar la atención en distintos tipos de variables: individuales, domésticas e internacionales o estructurales².

Esta dificultad es la que atrae la atención de las siguientes páginas; máxime cuando el debate sobre el comportamiento internacional de Colombia, que ha estado centrado en su mayoría en posturas políticas e ideológicas completamente válidas, debe complementarse con discusiones teóricas sobre todo el proceso que lleva a una acción particular del país en el sistema internacional.

En este sentido, es conveniente iniciar por una definición básica de política exterior. Si bien hay consenso sobre la existencia de este fenómeno, no ha sido fácil encontrarlo en términos de su caracterización. Una definición inicial que permita su problematización asume que la política exterior es “la suma de las relaciones oficiales externas conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en relaciones internacionales” (Hill, 2003, pág. 3). La identificación de cada una de las partes que componen esta definición da luces para entender cuál es la realidad que este libro quiere abordar. En primera instancia, las relaciones oficiales externas permiten separar aquellas actividades propias de la política exterior de otras muchas que recaen en la esfera de las Relaciones Internacionales. El actor independiente, por su parte, hace referencia a una entidad política separada y diferente de otras. Esto continúa siendo válido a pesar de los procesos globalizadores, en tanto las fronteras siguen estando en su lugar y principios como el de la soberanía siguen siendo argumentados por estas unidades para defender o adelantar sus intereses en el ámbito internacional.

Esta definición concisa debe ser alimentada por otras versiones en tanto que excluye ciertas dinámicas y lógicas que complican aún más esta materia pero que le dan un mayor peso hacia la comprensión de esta realidad. El tratamiento que le dan Gyngell y Wesley (2003) es, en oposición a la planteada arriba, mucho más comprehensivo e intrincado.

En primera instancia, los autores plantean ciertas condiciones que tuvieron en cuenta para su definición: las acciones válidas como política exterior son las que hacen, de manera exclusiva, los gobiernos, burócratas o representantes acreditados en representación del Estado; en tanto política pública, la política exterior no se puede definir según una temática específica, sino en términos situacionales; y como política, abarca todo un proceso que incluye, por supuesto, las acciones, pero también la formulación y su evaluación (Gyngell & Wesley, 2003).

Con base en estas premisas, la definición de política exterior que proponen es la siguiente:

Política *Exterior* se refiere al manejo de alteraciones en un rango de espacios de la política que se pueden generar, bien sea, de fuentes externas al país o pueden ser atendidas en lugares externos al país. Existen tres conjuntos distintos de espacios de

² Una caracterización de cinco tipos de variables: idiosincrásicas, de rol, gubernamentales, societales y sistémicas, la provee Rosenau (1966). Sin embargo, de acuerdo con Hill (2003), en la literatura actual, se han resumido en tres grandes categorías: individuales, domésticas e internacionales.

la política [...] El primero es el portafolio de la sola burocracia de política exterior y que se preocupa por los intereses del Estado como un miembro del sistema internacional [...] El segundo espacio está definido por las necesidades reales de la sociedad, cuando son afectadas por eventos fuera de sus fronteras [...] El tercer espacio surge de los intereses políticos del gobierno en el poder (Gyngell & Wesley, 2003, pág. 23, énfasis en el original).

No se trata, de ningún modo, de construir una definición que, de una vez por todas, zanje las diferencias que se pueden encontrar en las propuestas anteriores. Se trata de buscar una caracterización que permita abordar la política exterior colombiana de una manera comprehensiva. Por esta razón, los elementos con los que se trabajará son una combinación de ambas perspectivas con algunos adicionales:

- La política exterior abarca todas las acciones del Estado frente a otros actores internacionales o frente al sistema internacional en su conjunto³. En otras palabras, debe ser dirigida hacia fuera de sus fronteras, aunque su implementación puede hacerse en su interior.
- Por acciones, se entenderán las decisiones y las no decisiones y todo su proceso, desde la percepción de una situación que necesita ser atendida y su interpretación hasta la inacción por diferentes razones; una acción puntual frente a un caso particular o la construcción de principios generales que orientarán la forma de relacionarse con el exterior.
- La política exterior obedece a intereses estatales, societales o gubernamentales o a cualquier combinación de esta tipología. El “interés nacional”, como lente objetivo y explicativo no existe, dado que la política exterior puede cambiar aunque las condiciones internacionales o las capacidades estatales permanezcan relativamente estables. En otras palabras, “el ‘interés nacional’ no está dado de manera objetiva, por ejemplo, y debe ser interpretado a través del prisma de las ideas” (Houghton, 2007, pág. 29).
- En tanto estatal, los únicos que pueden incidir de manera plena en todo el proceso son el gobierno, los agentes del Estado que tengan responsabilidades definidas por la constitución y las leyes en esta materia y aquellos individuos que sean acreditados para este fin. No se excluye la participación de otros actores en instancias concretas, pero lo hacen, en su mayoría, a manera de influencia más que de decisión⁴ o pueden participar en la implementación de la política.
- A pesar de que puede aceptarse una versión de racionalidad limitada para los actores – parafraseando a Simon (1985), Walker y Schafer afirman que “el tomador de decisión es *conducido* por su sistema de creencias en la identificación de las opciones, cálculos de fines y medios y de escogencia de la decisión” (2006, pág. 6, énfasis en el original) –, se parte de la premisa de que el proceso no es racional. Esto es, que la política exterior, en tanto política pública, no está exenta de lo político que la enmarca.
- Por último, se toman elementos del modelo que plantea Carlsnaes (1992) en torno al debate de agente-estructura en política exterior:

³ Por sistema internacional en su conjunto se entiende el orden de cosas derivado de la construcción de estructuras a partir de normas compartidas. Caben en esto el funcionamiento de la economía internacional, los derechos humanos, la soberanía, el tema nuclear, el medio ambiente, el crimen organizado internacional, entre otros muchos fenómenos y temas que construyen el sistema internacional actual.

⁴ Para clarificar esto, en materia de toma de decisión se toma como referencia el concepto de unidad última de decisión (Hermann, 2001) al cual se acudirá más adelante.

Pero en contra de la naturaleza esencialmente estática de este marco [un marco de análisis que plantea el autor para la política exterior al inicio del artículo], que implica una concepción de los factores estructurales actuando solamente como *constreñimientos* sobre los actores, tenemos acá una concepción analítica que incorpora una comprensión de las grandes propiedades sistémicas de las *acciones* de política exterior, que incluye la autonomía explicativa de dichas estructuras como por ejemplo su naturaleza causal (Carlsnaes, 1992, pág. 264, énfasis en el original).

En otras palabras, los agentes y las estructuras juegan un papel de mutua construcción. Mediante sus acciones, que en sí mismas tienen un carácter discursivo, crean y recrean las estructuras, que a su vez los constituyen. Por ello, cualquier política exterior puede ser explicada, ya no desde las orillas opuestas que supone el debate, sino desde el juego dinámico que presume una relación que se entretiene entre las partes y el todo a través del tiempo. En este sentido, una política exterior no sólo es el resultado de una decisión por parte de los actores que se mueven entre instituciones que los limitan, sino que las propias acciones las crean y que, a su vez, los definen. Así las cosas, “los agentes encuentran a las estructuras sociales a través de la actividad sostenida del logro de la auto-identificación a través de la política exterior” (Steele, 2008, pág. 29). La política exterior, entonces, es la manera de recrearse y encontrarse en las mismas estructuras. Debido a esto, el análisis de política exterior “se fija en la interfaz entre las instituciones, agentes y reglas con el objetivo de mostrar cómo estos conducen a unas escogencias de política exterior hechas por los agentes colectivos conocidos como Estados” (Smith, 2001, pág. 53).

El carácter dinámico que tiene la conjunción de estos elementos permite diferenciar una política exterior de Estado y una de gobierno, además de aceptar los cambios que pueden ocurrir en su direccionamiento. Incluye, también, la participación de diferentes actores en distintas etapas del proceso, por lo que la aparente contradicción entre el carácter presidencialista y la fragmentación de la política exterior colombiana se ve superada. Por último, logra ampliar el espectro para que pueda ser analizada desde diferentes perspectivas y ángulos sin perder en la unidad de materia y coherencia.

Los actores

Un paso a seguir es identificar a los actores que participan en el proceso de elaboración de la política exterior. Como se explicó arriba, pueden hacer parte el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial (en algunos casos), la sociedad civil, los medios de comunicación, actores *ah hoc* e, incluso, actores internacionales cuando sean sistemas políticos penetrados⁵. Sin embargo, en primera instancia, es indispensable argumentar que unos de esos actores priman sobre los demás en la medida en que tienen la capacidad de decidir la orientación o el curso de acción del Estado en el sistema internacional.

⁵ Un sistema político penetrado es aquel en el que participan en la toma de decisiones actores no nacionales — actores que pertenecen a otra unidad política — pero que tienen la legitimidad y la autoridad para estar en estas posiciones de poder. Ver Rosenau (1966).

En este sentido, el concepto de unidad última de decisión permite aclarar este panorama. Estas unidades están compuestas por actores que “tienen la capacidad de comprometer los recursos del gobierno en los asuntos internacionales y el poder de prevenir que otras entidades dentro del gobierno puedan abiertamente reversar su posición” (Hermann, 2001, pág. 56). Por ello, la política exterior recae, principalmente, en la rama ejecutiva del poder público, en donde se encuentra esta unidad.

Ahora bien, la tipología que propone Hermann de estas unidades está compuesta por el líder predominante, el grupo único y la coalición de actores autónomos. El líder predominante aparece cuando una sola persona cumple con las características enunciadas arriba. Puede ser un presidente, un dictador, el secretario general de un partido en un sistema político de partido único. El grupo único es un grupo de individuos que son miembros de una sola entidad y que toman decisiones colectivamente. La coalición, por último, es también un colectivo que sólo cuando sus miembros están reunidos pueden actuar en nombre del gobierno, pero que individualmente no tienen el poder suficiente para obligar a los demás (2001).

Aunque la autora afirma que son mutuamente exclusivas y exhaustivas (2001), esto no quiere decir que en todas las decisiones al interior de un Estado la unidad actuante sea siempre la misma. Perfectamente, para decisiones en tiempos de crisis, puede aparecer el líder predominante y, en otras ocasiones mucho más rutinarias, puede que un grupo único tome las decisiones. Esto es más claro si se presupone que, por ejemplo, un presidente tiene que atender, al mismo tiempo, situaciones de orden nacional y otras de orden internacional. En algunos casos primarán las necesidades estrictamente locales y en otros, los asuntos internacionales.

Con base en esta identificación de actores que pueden tomar las decisiones en política exterior, el segundo paso en la construcción de un marco de análisis que permita reconocer su impacto es determinar la manera en que definen los cursos de acción. Si bien las tres categorías siguen lógicas distintas en la medida en que cada una de ellas genera procesos que siguen cursos alternativos en cuanto a la toma de decisiones, para el caso colombiano las dos primeras, el líder predominante y el grupo único, son las más prominentes, aunque la coalición de actores autónomos puede aparecer, en casos, por ejemplo, de comercio internacional. Esto se debe, como lo han señalado ya autores en el pasado, a que los rasgos que identifican a la política exterior colombiana son su carácter presidencialista y su fragmentación⁶.

El marcado presidencialismo en temas de política exterior que hoy se presenta se debe, principalmente, a arreglos institucionales derivados de la Constitución de 1991⁷, en donde se establece que el encargado de dirigir las relaciones exteriores del país es el presidente de la república y en donde las demás entidades del Estado tienen un rol marginal⁸. Esto ha hecho, por ejemplo, que el manejo que se le ha dado al servicio exterior sea completamente discrecional (Tickner, Pardo y Beltrán, 2006).

⁶ Ver, por ejemplo, la caracterización que hacen Ardila, Cardona y Tickner (2002).

⁷ Por supuesto, también se deriva de una tradición y cultura política que ha venido construyendo el país. Sin embargo, su análisis excede el propósito de este capítulo.

⁸ Véase, por ejemplo, las prohibiciones que tiene el Congreso en esta materia en el artículo 136 (2) de la Constitución Política de 1991.

La fragmentación, y en algunos casos la descentralización, se refiere a la manera aislada, separada, o no cohesionada con la que en ocasiones se toman decisiones a lo largo de espacios de política distintos (Russell, 1990). Es decir, en diversas materias, el diseño organizacional que tiene la política exterior del país carece de elementos unificadores o, al menos, coordinadores que permitan impedir que las voces y acciones al exterior conlleven mensajes contradictorios⁹.

De acuerdo con los elementos esbozados arriba, la primera premisa fundamental que se deriva es que se debe acudir a un nivel individual de análisis, en tanto que este nivel

[...] trata de desentrañar los efectos que los líderes pueden tener en la elaboración de la política exterior. Al centrarse en los propios hacedores de política, esta perspectiva teórica muestra cómo los individuos deciden perseguir una política en particular, por qué construyen las alternativas de política en la manera en que lo hacen y cómo influyen en el proceso de formulación de la política exterior (Park, 2005, pág. 233).

Las ideas y los roles

Rosati se pregunta “qué impacto tienen las creencias de los hacedores de política en la elaboración y práctica de la política exterior” (1995, pág. 49). Sin embargo, antes de responder esta importante pregunta ante la que el autor hace un recorrido por las diferentes aproximaciones al nivel individual desde el cognitivismo, es importante señalar que las ideas importan en este proceso¹⁰.

Las ideas son “creencias sostenidas por individuos” (Goldstein & Keohane, 1993, pág. 3) y pertenecen, según estos autores, a tres categorías: cosmovisiones, normativas y causales. Las primeras son las más generales, pero a su vez, las que subyacen a las otras dos, en cuanto proveen un entendimiento general del estado de cosas en el mundo. Su fortaleza radica en que se recrean a través de la cultura. La segunda categoría, referida a las creencias normativas, establece que están basadas en los principios y “especifican los criterios para distinguir el bien del mal, lo justo de lo injusto” (ibídem, pág. 9). Las creencias causales, por su parte, establecen, como su nombre lo indica, relaciones de causalidad y, por ende, “proveen guías para los individuos sobre cómo alcanzar sus objetivos” (ibíd., pág. 10).

Por ello, Goldstein y Keohane (2003) señalan que estas ideas actúan en el proceso de política exterior porque les sirven a los individuos como hojas de ruta, pueden contribuir a resultados en situaciones en que existe ausencia de un equilibrio único y aquellas que se encuentran en el corazón de las instituciones perfilan las opciones de políticas cuando no hay espacios para la innovación. En este sentido, las diferentes formas de creencias permiten explicar una política exterior bien sea porque le informan al tomador de decisión qué puede hacer, qué esperar de los otros actores internacionales y cuál alternativa puede llevar a un resultado esperado, o porque le establecen límites aceptables de comportamiento en el marco de las sociedades internacional y doméstica.

⁹ El concepto de “diplomacia del micrófono”, utilizado en ocasiones para explicar las relaciones con Venezuela en los últimos años, es un ejemplo de esta fragmentación. Ver Ramírez y Hernández (2003).

¹⁰ Que las ideas importan está por fuera de cualquier discusión, salvo para los materialistas en extremo. Para ver diferentes maneras en que son pieza clave para entender cualquier proceso político, remitirse a la parte IV de Goodin y Tilly (2006).

Ahora bien, de acuerdo con Holsti, las concepciones del rol nacional deben incluir “las *propias definiciones* de los tomadores de decisión de los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones que se ajustan a su Estado, y a las funciones, si acaso existen, que su Estado debe cumplir de forma regular en el sistema internacional o en un sistema regional subordinado” (1970, págs. 245-246, énfasis propio). Esto quiere decir que las ideas están presentes en las definiciones de los roles que pertenecen a una comunidad política diferenciada.

En una primera instancia, el rol puede ser definido como “las expectativas actitudinales y conductuales que tienen aquellos que se relacionan con el que lo posee y las expectativas que éste tiene de sí mismo” (Rosenau, 1990, pág. 220). Para Wendt (2003), por su parte, el rol es un tipo de identidad que se caracteriza porque “*existe únicamente* en relación con los otros” (pág. 227, énfasis en el original). Sin embargo, expectativas y conductas son analíticamente distintas. En el primer caso, el rol se origina por ideas que tienen tanto el actor como los otros de éste. El segundo caso se refiere a las decisiones y acciones que se llevan a cabo para cumplir con esas expectativas. Por ello, los actores buscan “comportarse consistentemente con roles específicos con los que se identifican” (Chafetz, 1996/1997, pág. 663). En última instancia, la teoría del rol “*enfatisa en la interacción entre la prescripción del rol del alter y el desempeño del rol del ocupante de una posición (ego)*” (Holsti, 1970, pág. 239, énfasis en el original).

El rol, entonces, en un sentido amplio, es relacional. Lo constituye tanto el que lo desempeña como quienes lo rodean. Un profesor sin estudiantes, un hegemon sin subordinados, son identidades que no logran convertirse en realidades. Es decir, “los roles son intersubjetivos, y son, por ende, compartidos en sociedad como un todo” (Cantir & Kaarbo, 2012, pág. 7). Para el caso de los Estados, los roles como “neutral”, “aliado”, “enemigo”, son compartidos en un ambiente social: la sociedad internacional.

Sin embargo, antes de que los Estados “salgan” al sistema internacional, ya existe al menos una expectativa sobre su comportamiento: la concepción del rol. En palabras de Holsti, es “la propia concepción del ‘ego’ de su posición y sus funciones y la conducta apropiada para ellas” (1970, pág. 239). Esto se debe a que los “los roles específicos que los Estados desarrollan dependen de tres condiciones: factores materiales, interpretaciones de la realidad y situaciones sociales específicas” (Chafetz, 1996/1997, pág. 664). Los factores materiales hacen referencia a aquellos atributos domésticos que le dan una cierta visión a los Estados en términos de quiénes son y cómo deben proceder en la arena internacional. La interpretación de la realidad permite moldear ciertos elementos de orden social, como su historia, su cultura y las presiones que reciben tanto desde el ámbito doméstico como del internacional. Por último, como los Estados pueden tener, al igual que los individuos, múltiples roles, qué rol primará en su interacción internacional dependerá del contexto particular en el que se desenvuelva. Como se puede ver, sólo este último tiene una connotación meramente relacional, mientras que los dos primeros factores combinan la intersubjetividad con el desarrollo de roles previos a esa interacción.

Precisamente en este punto, las unidades últimas de decisión empiezan a cobrar importancia. Esto se debe a que “los líderes nacionales y la elite de política exterior son jugadores importantes en el proceso de formulación de la política. Ellos determinan el tipo de roles que el país perseguirá y se comportará de acuerdo a los roles que ellos identifican” (Grossman, 2005, pág. 336). En este sentido, las ideas que tienen los tomadores de decisión funcionan como elementos explicativos de la conducta internacional de los Estados. Si bien no se excluye otro tipo de variables, sí se resalta que la concepción del rol nacional enmarca las alternativas disponibles

frente a la interpretación de unos estímulos que obligan a que el Estado inicie el proceso de elaboración de política exterior.

Un último elemento que vale la pena resaltar es que el concepto de código operacional se ha utilizado con frecuencia para abordar el problema de los sistemas de creencias de los líderes (Walker, Schafer & Young, 1999; Rosenberg, 1986; Schafer & Walker, 2006; Holsti, 2006). El código operacional asume una consistencia cognitiva, esto es que las creencias son coherentes y están interconectadas. Estas creencias pueden dividirse en filosóficas e instrumentales. Las creencias filosóficas “se refieren a las presunciones y premisas sobre la naturaleza fundamental de la política, el conflicto político y los oponentes”, mientras que las instrumentales recaen sobre “la estrategia y la táctica que involucra la acción política, el tomar riesgos, el tiempo y los medios para conseguir los intereses propios” (Rosati, 1995, pág. 56). Sin duda, el código operacional permite darle un lugar específico al papel de las ideas en política exterior, tal como lo afirman Goldstein y Keohane (1993), no obstante, en este marco de análisis se rechaza la consistencia *per se*, en tanto que los actores pueden cambiar —y por ende lo podría hacer el rol nacional—, o aunque los actores permanezcan en el tiempo, la interpretación de la realidad puede cambiar debido a situaciones críticas, internas o externas (cambios percibidos en la situación doméstica o internacional).

En términos de estabilidad o cambio de las políticas es conveniente remitirse al rol nacional como un régimen de decisión substantivo. Este régimen está compuesto por “un conjunto de reglas para la acción que tienen como base el consenso y que limitan el rango de opciones permitidas al Estado en su conducta exterior” (Kegley, 1987, citado en Grossman, 2005, pág. 337). Más allá del consenso que se puede generar en los tomadores de decisiones, los roles nacionales que un Estado puede desempeñar se configuran como unas fronteras de la política (Golob, 2003) cuando se convierten en parte de la cultura política nacional (Holsti, 1970). Estas fronteras son “barreras levantadas por ideas sagradas e históricamente sostenidas de la soberanía, la seguridad y la *identidad nacional* que hacen que ciertas opciones no estén disponibles como opciones ‘normales’ de política” (Golob, 2003, pág. 361, énfasis añadido). Debido a esto, les es más difícil a los líderes lograr cambios significativos en la concepción del rol nacional y, por ende, en la política exterior.

Sin embargo, los cambios ocurren. El consenso en las elites puede romperse cuando se integran otros actores o se cambian las reglas institucionales. En los Estados con una estructura institucional débil, el papel del líder predominará y podrá, en tanto tenga el poder suficiente, cambiar la orientación internacional del Estado que encabeza. De otro lado, esta frontera puede ampliarse o moverse para incluir nuevas opciones de política. Esto se debe, principalmente, a que alguna coyuntura crítica puede iniciar un proceso en el que los defensores de una nueva política entren a la arena y, mediante los mismos procesos que mantuvieron intacta la frontera, la cambien (Golob, 2003).

Una salvedad es importante. Para los propósitos de este libro, no se ahondará en los procesos cognitivos de los tomadores de decisión. Más bien, la hipótesis que se sugiere es que los roles nacionales y su concepción parten del papel definitivo que tienen las ideas de aquellos que pueden comprometer los recursos del Estado en política exterior y que, a su vez, los roles tienen un impacto significativo en la política exterior. La metodología apropiada para probar esto sigue la lógica del procedimiento de congruencia (Rosati, 1995). Si se ajusta a Goldstein y Keohane (1993), el objetivo central es establecer el grado de covariación entre las ideas y los resultados. La política exterior debe materializar un conjunto de ideas que conforman el rol nacional. Las fuerzas

estructurales, si están presentes, deben poderse insertar en la lógica de la acción y recreación que de ellas hacen los mismos agentes.

Las organizaciones, las instituciones y las ideas

Si se trata de examinar la conducta de Colombia en el escenario internacional es indispensable buscar respuestas no sólo en el papel de los líderes o tomadores de decisiones, como se explicitó arriba, sino que es necesario incluir una serie de variables internas que den un panorama mucho más comprehensivo. En este sentido, se propone conjugar el papel de las ideas con las configuraciones institucionales domésticas, más si se piensa que los líderes o tomadores de decisión se mueven en ambientes institucionales que los constriñen o que les permiten influenciar de manera directa la política exterior (Checkel, 1993). Cabe recordar que la visión de Checkel sobre la relación agente-estructura es limitada, en tanto las estructuras tienen un papel constitutivo de los actores y viceversa. Sin embargo, sí muestra que los argumentos expresados sobre el papel de los líderes deben tener un contexto institucional.

Otro argumento que resalta la importancia del ambiente doméstico es el planteado por Putnam (1988). Acá, los líderes son vistos jugando un “juego de dos niveles”, en donde, de manera casi simultánea, deben alinear los intereses de la mesa de negociación internacional con aquellos que emanan de los apoyos o rechazos que tienen diversos actores políticos en la mesa nacional.

En adición, Cantir y Kaarbo (2012) plantean en su artículo que la concepción del rol nacional no es un concepto estático y que, a pesar de lo “nacional”, al interior del Estado pueden existir alternativas distintas sobre qué se debe hacer en el sistema internacional, cuál es la posición que se debe ocupar en un ambiente estratificado como la sociedad internacional y cuál es la conducta apropiada a partir de una interpretación particular de los fenómenos internos y externos. Dentro de las salidas que proponen se encuentra el análisis conjunto de la concepción del rol nacional y de la política burocrática. Esta política burocrática se desprende de los modelos 2 y 3 planteados por Allison (1988), en donde se establece la importancia, respectivamente, de las organizaciones y del juego político interno en la conducta internacional del Estado.

Esta manera de aproximarse al vínculo estrecho entre las ideas y las organizaciones ya la planteaba Drezner cuando aseguraba que “la habilidad de las burocracias para usar la cultura organizacional como un medio para propagar las ideas es crucial para determinar los resultados” (2000, pág. 734). En otras palabras, la burocracia de política exterior se apoya en el diseño organizacional para adelantar sus intereses. Pero, como la burocracia involucrada en política exterior¹¹ no es homogénea, la tarea de concebir ese rol nacional puede ser aún más compleja. Esto se debe a que las diferencias aunque “pueden derivarse de las diferentes misiones organizacionales y de los incentivos personales y políticos, pueden también estar enraizadas en diferentes cosmovisiones que pueden incluir diferentes concepciones en el rol nacional” (Cantir & Kaarbo, 2012, pág. 16).

¹¹ Para el caso colombiano, a manera de ejemplo y sin ser exhaustivo, se podría enumerar al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Defensa, a la Presidencia con sus diversas agencias y al Departamento Nacional de Planeación, para ilustrar este punto en tanto cada una de estas organizaciones interviene en el proceso de elaboración de la política exterior.

De ahí la importancia de su estudio. En especial si se sigue a Hudson y Vore (1995) cuando afirman, en plena concordancia con los elementos que definen la política exterior expuestos arriba, que la investigación en este tema muestra “cómo la elaboración ‘racional’ de la política exterior puede ser invalidada por las entidades políticas a través de las cuales los tomadores de decisión deben trabajar” (1995, pág. 217). Incluso el servicio exterior y las delegaciones pueden ser tanto un instrumento de la política exterior como un creador de objetivos de esa misma política. Por ello, son “una institución constitutiva de los intereses nacionales” (Udovič, 2011, pág. 38).

Un punto inicial es diferenciar las instituciones de las organizaciones. Las primeras son “restricciones humanamente inventadas para estructurar la interacción humana” (Mantzavinos, North & Shariq, 2004, pág. 77). Las instituciones, entonces, se convierten en patrones de conducta esperada por los miembros de la sociedad que las construye. En otras palabras, van de la mano de esos regímenes de decisión substantivos, en tanto generan esas expectativas de comportamiento en situaciones regulares. Desde la perspectiva ideacional, las instituciones conforman parte de ese sistema de creencias compartido en lo que respecta a actuaciones por parte de los otros miembros, como del individuo mismo.

Estas instituciones tienen un gran poder en la adecuación de las conductas de los individuos porque tienen un carácter formal y otro informal. El primero hace referencia a las reglas formales que se establecen al interior de esa sociedad. La Constitución Política y las leyes que la desarrollan, en materia de política exterior, son consideradas como instituciones en este texto. El segundo, el carácter informal, alude a las normas morales y las convenciones sociales. Ellas se encuentran insertas en la cultura social y, aunque no están codificadas, pueden ser más fuertes que las formales en grupos pequeños porque generan conductas desde el propio individuo que las ha internalizado y no necesita de un tercero para que las sancione.

De otro lado, si “las instituciones son las reglas del juego [...], las organizaciones son los jugadores” (ibíd., pág. 77). Estas organizaciones son grupos de individuos que se reúnen con el fin de lograr algún objetivo en común. Al interior de estas organizaciones, los individuos aprenden de manera colectiva y, al desarrollar sus actividades, encuentran la forma de resolver problemas –instituciones– que pueden surgir desde el interior como en las diversas interacciones que tienen con otras organizaciones. Los ministerios involucrados en la política exterior se configuran como típicos ejemplos de estas organizaciones.

Allison (1988) plantea en su famoso análisis sobre la “Crisis de los Misiles” que la política exterior obedece, en parte, a las lógicas organizacionales que han sido impuestas en forma de Procedimientos Operativos Estandarizados (POE). Las organizaciones, cualquiera que sea su naturaleza, buscan la manera de evitar la incertidumbre. Para lograr dar cuenta del alto grado de incertidumbre proveniente del sistema internacional, aquellas que lidian con este tipo de fenómenos rutinizan sus respuestas. Estos manuales de operación le permiten a un diplomático o un funcionario de la burocracia canalizar la información y transmitirla, así como atender los problemas con cursos de acción que satisfagan esos requerimientos.

Sin embargo, estos procedimientos pueden volverse obsoletos o no tener una solución para un nuevo problema. En este sentido, las organizaciones no son muy buenas atendiendo crisis. No obstante, esto no excluye que aprendan y, aunque el cambio sea incremental, pueden adaptarse. Así, van ampliando sus repertorios para lograr enfrentar estas nuevas dinámicas.

Las motivaciones que guían la conducta de estas organizaciones tienen que ver con la búsqueda y el mantenimiento del prestigio y de los recursos. Por prestigio se entiende que la misión que cumplen está acorde con las responsabilidades del Estado o los espacios de política que deben atender. Los recursos, por su parte, son materiales o económicos y de personal. De acuerdo a esto, en la medida en que aparezcan fenómenos nuevos, las organizaciones entrarán en una marcada competencia para asignarse este nuevo problema. El éxito de esta empresa redundará en mantener su vigencia, de un lado, y obtener nuevos recursos, de otro. Esta competencia también resalta la visión que establece que el rol nacional no puede entenderse como único (Cantir & Kaarbo, 2012). Esto redundará en que, ocasionalmente, la propia recreación de la identidad estatal dependa de la forma en que se resuelvan estos conflictos.

Ahora bien, esta visión excluye, de manera práctica, al individuo. Por ello, el modelo de política burocrática (Allison, 1988) incluye a jugadores que participan en el proceso de elaboración de la política exterior. Para este autor, los jugadores tienen tres tipos de intereses: personales, organizacionales y nacionales. De manera simple, aquellos que intervienen en el proceso se preguntan qué pueden ganar con su participación. Sin embargo, también deben proteger los intereses de la organización que representan: *where you stand depends on where you sit*. Por último, también tienen una concepción del interés nacional; en las palabras que guían este texto, unas ideas sobre el rol que debe tener el Estado.

Las lógicas combinadas de los dos modelos permiten encontrar elementos que logran complementar el argumento central: los individuos, al interior de una organización, cuentan con instituciones que definen y orientan las conductas permitidas o válidas y, a su vez, estos modelos organizacionales e institucionales tienen un efecto directo sobre la política exterior.

Tal panorama implica detenerse en la forma como las ideas tienen este impacto. Goldstein y Keohane proponen que “las ideas que se encuentran insertas en las instituciones [organizaciones] especifican políticas en la ausencia de innovación” (1993, pág. 13). Las organizaciones, al ser grupos de individuos que buscan alcanzar algún objetivo, cuentan con instituciones que les permitan lograrlo. Estas instituciones les dan parámetros de conducta entre ellos y frente a otras organizaciones. Estas instituciones obtienen un grado de fortaleza al ser transmitidas a nuevos integrantes de esas organizaciones y pueden sostenerse en el tiempo. Esto lo hacen a través de mecanismos de reproducción, que son de carácter organizacional e ideológico. Las mismas dinámicas y filosofía de la organización hacen que los nuevos empleados deban ajustar su propio comportamiento al esperado por sus colegas más antiguos. De otro lado, perpetúan estas instituciones a través de “retórica oficial, educación pública y, en algunos casos, propaganda” (Golob, 2003, pág. 367).

Por ello, cuando las ideas son tan fuertes que existe un gran consenso entre los medios que se tienen a disposición para cumplir con ciertos fines y cuando las organizaciones en las que se desarrollan buscan evitar que otras intervengan en lo que para ellas es su área de responsabilidad, aparecen las organizaciones misioneras (Drezner, 2000). Este tipo de organizaciones, con un fin misional tan arraigado, sobresalen en cualquier ámbito de las políticas públicas. Sin embargo, para el caso de la política exterior, la aproximación a la naturaleza de la organización y sus instituciones es muy importante en la medida en que los otros tipos de actores políticos tienen una menor incidencia que en otros ámbitos, lo que resalta el valor de las burocracias (ibíd.). Esto se ve matizado por las propias instituciones que rigen el comportamiento internacional de un Estado, en la medida que estos otros actores políticos, como las ONG, los medios de comunicación, los

mismos partidos políticos, carecerán o no de incentivos que les permitan incidir en el proceso de elaboración de la política exterior.

Así mismo, no existe una organización que pueda detentar el monopolio sobre la política exterior, en la medida en que, como se afirmó arriba, no existen temas sino espacios, y en esta medida los fenómenos que trata de dar cuenta la política exterior son transversales al accionar del propio Estado.

En este último caso, la negociación, cooperación y coordinación entre las distintas entidades del Estado son vitales para el funcionamiento de todo el aparato de política exterior. Sin embargo, esto no ocurre de manera espontánea ni mucho menos con facilidad. Cada una de estas entidades tiene una misión particular e interpretará de manera distinta tanto el problema en cuestión como el rol nacional. Caracterizaciones en un ministerio pueden ocasionar que otro no cumpla su misión. Incluso, pueden existir voces distintas en el escenario internacional. Por ejemplo, un imaginario de “país en vía de desarrollo” puede atraer cooperación internacional en un sector específico, pero impide que desde el punto de vista diplomático sea considerado como un líder regional. Esto se configura como un ejemplo de una política exterior fragmentada sin ningún tipo de coordinación. En este escenario, el líder predominante se desdibuja frente a la aparición de grupos únicos que tendrán la capacidad de comprometer los recursos del Estado en política exterior. Incluso, si el tema involucra aspectos que se encuentran en el corazón de diversas organizaciones y no existe una instancia con el suficiente poder para coordinarlos, la configuración de la unidad última de decisión se verá tipificada como coalición de actores autónomos.

Análisis organizacionales como los de Rivarola (2008) o de Ahn (1997) señalan esta importancia. El primero estudia el comportamiento de Itamaraty frente a la globalización y su capacidad de adaptación a partir de nuevas lógicas organizacionales. El segundo, en pleno deterioro del poder del Partido Liberal Demócrata, busca entender los procesos de negociación entre la burocracia y los partidos de la coalición en un gran tema para Japón como es la búsqueda de la membresía permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Lo que vincula estos estudios es, precisamente, su mirada a las dinámicas de las organizaciones y las interpretaciones del rol nacional, aunque no sean explícitos en este sentido. Sin embargo, sí demuestran el argumento principal de este apartado en la medida en que la configuración organizacional, las instituciones que permiten la permeabilidad (o no) de otros actores políticos en el proceso y sus fines misionales, inciden de manera directa en la política exterior.

La lógica detrás de lo que se esboza en este aspecto se encuentra en el institucionalismo discursivo. Éste se centra, tal como lo afirma Schmidt, en

[...] el contenido substantivo de las ideas — incluyendo argumentos cognitivos sobre su necesidad y normativos sobre su apropiación — y en los procesos interactivos por medio de los cuales son impartidas — que consisten en una esfera ‘*coordinativa*’ en la que los actores de la política generan esas ideas y una esfera ‘*comunicativa*’ en la que estos actores presentan estas ideas al público para su deliberación (2007, pág. 993, énfasis en el original).

Si bien ambas esferas son de la mayor importancia, aquella que interesa es la coordinativa en la medida en que este contexto es utilizado por los tomadores de decisión para actuar. De tal suerte que esas mismas restricciones organizacionales e institucionales moldearán las

oportunidades de surgimiento de un, o unos, tipos de rol particulares en las diferentes áreas de la política exterior. Esto hace que el proceso de institucionalización sea denominado como la normalización de paradigmas políticos (Hay, 2006). Estos paradigmas, entonces, se convierten en esas interpretaciones inmediatas de la realidad internacional y nacional que permiten optar por un determinado tipo de política y no otra. Por ende, la hipótesis que se sugiere es que el diseño organizacional de la política exterior, en sí mismo, y el contexto institucional reflejan y recrean unas ideas particulares sobre el rol del Estado en el sistema internacional. El cambio de estos patrones y expectativas de conducta se derivan, precisamente, de esta configuración que trasciende una política exterior puntual.

Conclusiones

El análisis de política exterior busca dar respuesta al por qué los Estados actúan de la manera en que lo hacen. Al desagregar este fenómeno, se encuentra que las respuestas deben ser multicausales y lo deben ser en la medida en que diversas variables intervienen en este proceso, como se desprende de los elementos enunciados que lo caracterizan.

En términos de actores, en primera instancia se ha hecho énfasis en la unidad última de decisión, tipificada en líder predominante, grupo único y coalición de actores autónomos. Esto se debe a que cada uno de ellos, cuando logran configurarse como tales, tienen la capacidad de comprometer los recursos del Estado en política exterior. En adición, por este mismo hecho, tienen la facultad de señalar el derrotero que se debe seguir frente a los múltiples fenómenos que merecen alguna respuesta por fuera de las fronteras nacionales.

Sin embargo, esta interpretación de la realidad no es objetiva, desde el punto de vista del discurso realista de las Relaciones Internacionales. Está mediada por las ideas que tienen este grupo de tomadores de decisión. El sistema de creencias compartido, al servir como hoja de ruta, brindar expectativas en situaciones que no presentan equilibrio o al institucionalizarse, limita y, a su vez, ofrece oportunidades en términos de las definiciones que se harán frente al sistema internacional.

En este sentido, la concepción del rol nacional es un proceso de construcción de identidad. Los líderes o los tomadores de decisión juegan un papel definitivo en este proceso, en la medida en que son ellos, con sus propias ideas, los que definirán ese rol nacional, en un proceso que es relacional tanto al exterior como al interior de sus Estados.

Las instituciones y las organizaciones, por su parte, definen el contexto en el que los tomadores de decisión se mueven. Por ello, un análisis que deje en el vacío a los individuos es limitado. Pero más que simple "escenografía", los diseños organizacionales y las reglas de juego constituyen canales a través de los que las ideas son construidas, de un lado, y las reflejan, de otro. En este efecto espejo, las instituciones y las organizaciones crean, a su vez, las identidades que configuran los roles nacionales.


Referencias

- Ahn, C. S. (1997). Government-party coordination in Japan's foreign policy-making. *Asian Survey*, 37 (4), 368-382.
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: GEL.
- Ardila, M., Cardona, D. y Tickner A. B. (2002). El análisis de la política exterior colombiana: lugares comunes y grandes silencios. En M. Ardila, D. Cardona y A. B. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 17-35). Bogotá: FESCOL.
- Cantir, C. & Kaarbo, J. (2012). Contested roles and domestic politics: reflections on role theory in foreign policy analysis and IR theory. *Foreign Policy Analysis*, 8, 5-24.
- Carlsnaes, W. (1992). The agency-estructure problem in foreign policy analysis. *International Studies Quarterly*, 36 (3), 245-270.
- Chafetz, G. (1996/1997). The struggle for a national identity in post-soviet Russia. *Political Science Quarterly*, 111 (4), 661-688.
- Checkel, J. (1993). Ideas, institutions, and the Gorbachev foreign policy revolution. *World Politics*, 45 (2), 271-300.
- Drezner, D. W. (2000). Ideas, bureaucratic politics, and the crafting of foreign policy. *American Journal of Political Science*, 44 (4), 733-749.
- Friedrich, C. J. (1938). *Foreign Policy in the Making*. Nueva York, Nueva York: Norton Co.
- Goldstein, J. & Keohane, R. O. (1993). Ideas and foreign policy; an analytical framework. En J. Goldstein & R. O. Keohane (Eds.), *Ideas & foreign policy. Beliefs, institutions and political change* (pp. 3-30). Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Golob, S. R. (2003). Beyond the policy frontier. Canada, Mexico, and the ideological origins of NAFTA. *World Politics*, 55 (3), 361-398.
- Goodin, R. E. & Tilly, C. (Eds.). (2006). *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Grossman, M. (2005). Role theory and foreign policy change: the transformation of Russian foreign policy in the 1990's. *International Politics*, 42, 334-351.
- Gyngell, A. & Wesley, M. (2003). *Making Australian Foreign Policy*. Port Melbourne, Australia: Cambridge University Press.
- Hay, C. (2006). Constructivist institutionalism. En R. Rhodes, S. H. Binder & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 56-74). Oxford: Oxford University Press.
- Hermann, M. G. (2001). How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. *International Studies Review*, 3 (2), 47-81.
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nueva York, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Holsti, O. R. (2006). *Making American Foreign Policy*. Nueva York: Routledge.
- Holsti, O. R. (1970). National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*, 14 (3), 233-309.
- Houghton, D. P. (2007). Reinvigorating the study of foreign policy decision making: toward a constructivist approach. *Foreign Policy Analysis*, 3, 24-45.
- Hudson, V. (2007). *Foreign Policy Analysis. Classic and contemporary theory*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield publishers Inc.
- Hudson, V. M. & Vore, C. S. (1995). Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39 (2), 209-230.

- Mantzavinos, C., North, D. C. & Shariq, S. (2004). Learning, institutions, and economic performance. *Perspectives on politics*, 2 (1), 75-84.
- Park, A. (2005). Starting from scratch: the role of leadership in the foreign policymaking of the Baltic states, 1991-1999. *East European Quarterly*, 39 (2), 229-264.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42 (3), 427-460.
- Ramírez, S. y Hernández, M. Á. (2003). Colombia y Venezuela: vecinos cercanos y distantes. En S. Ramírez y J. M. Cadenas (Eds.), *La vecindad colombo-venezolana. Imágenes y realidades* (pp. 159-241). Bogotá: Grupo Académico Colombia Venezuela - IEPRI.
- Rivarola Puntigliano, A. (2008). "Going global": an organizational study of Brazilian foreign policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (1), 28-52.
- Rosati, J. (1995). A cognitive approach to the study of foreign policy. En L. Neack, J. A. Hey & H. Patrick (Eds.), *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation* (pp. 49-70). Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Rosenau, J. N. (1966). Pre-theories and theories of foreign policy. En R. B. Farrell (Ed.), *Approaches to comparative and international politics* (pp. 27-92). Evanston, Illinois: Northwestern University Press.
- Rosenau, J. N. (1990). *Turbulence in world politics*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Rosenberg, J. P. (1986). Presidential beliefs and foreign policy decision-making: continuity and change during the Cold War era. *Political Psychology*, 7 (4), 733-751.
- Russell, R. (Ed.) (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Gel.
- Schafer, M. & Walker, S. G. (2006). Democratic leaders and the democratic peace: the operational codes of Tony Blair and Bill Clinton. *International Studies Quarterly*, 50 (3), 561-583.
- Schimdt, V. A. (2007). Trapped by their ideas: french élites' discourses of European integration and globalization. *Journal of European Public Policy*, 14 (7), 992-1009.
- Simon, H. (1985). Human nature in politics: the dialogue of psychology with political science. *American Political Science Review*, 79, 293-304.
- Smith, S. (2001). Foreign policy is what states make of it: social construction and international relations theory. En V. Kubáľkova (Ed.), *Foreign policy in a constructed world* (pp. 38-55). Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Steele, B. J. (2008). *Ontological security in International Relations. Self-identity and the IR state*. Londres: Routledge.
- Tickner, A., Pardo, Ó. y Beltrán, D. (2006). *¿Qué diplomacia necesita Colombia? Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. Bogotá: Uniandes Ediciones.
- Udovič, B. (2011). Central-European intra-Slavi diplomacy: a comparative approach. *Journal of Comparative Politics*, 4 (1), 31-51.
- Walker, S. G. & Schafer, M. (2006). Belief systems as causal mechanisms in world politics: an overview of operational code analysis. En M. Schafer & S. G. Walker (Eds.), *Beliefs and leadership in world politics. Methods and applications of operational code analysis* (pp. 3-22). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Walker, S. G., Schafer, M. & Young, M. D. (1999). Presidential operational codes and foreign policy conflicts in the post-Cold War World. *The Journal of Conflict Resolution*, 43 (5), 610-625.
- Wendt, A. (2003). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.



**CAMBIOS Y
CONTINUIDADES EN
LA POLÍTICA EXTERIOR
COLOMBIANA**



■ De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?

*Eduardo Pastrana Buelvas**
*Diego Vera Piñeros***

Introducción

Entre los académicos y conocedores de la política exterior colombiana ha habido un “revuelo” o cruce permanente de opiniones que intenta explicar la profundidad y el futuro impacto de los hechos como la “diversificación” geográfica, temática y de instrumentos de inserción, además de la gradual “desecuritización” (o debilitamiento del énfasis rígido en la seguridad nacional) que se vienen experimentando en la gestión gubernamental hacia el exterior durante el mandato del presidente J.M. Santos, aunque con debilidades (Ramírez, 2011a; Pastrana, 2011b, 2011; Garay, 2011; Ardila, 2011; Borda, 2011). Ha sido inevitable realizar comparaciones superficiales o moderadamente sistemáticas con respecto al deficitario balance internacional que le dejó a Colombia el ex presidente Álvaro Uribe después de ocho años de *Bandwagoning* o “alineamiento” dependiente (asimétrico) para la satisfacción de sus intereses con respecto a la política exterior de los Estados Unidos, también conocida como la pseudodoctrina (porque es más una etiqueta

* Profesor Titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, en donde es Director del Departamento de Relaciones Internacionales y de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y Editor de la revista *Papel Político*. Consultor de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia. Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig-Alemania.

** Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana con énfasis en Relaciones Internacionales. Docente de cátedra de la Fundación Universitaria San Martín y de la Universidad Militar Nueva Granada.

histórica que una explicación teórica formal o un credo ideológico específico) del *Respite Polum*. La mayoría ha coincidido en advertir tanto cambios como continuidades, pero han tendido a prevalecer “dos extremos” en las mesas de análisis y ningún marco teórico conductor de dichas posturas o hipótesis.

Por una parte, hay un cúmulo de opiniones que advierten que los cambios son básicamente de forma, es decir, de un estilo presidencial más moderado, prudente, “pragmático” o “realista” tanto en lo doméstico como en la proyección internacional (Pastrana, 2011a: 26; Pastrana, 2011b: 68-69; Ramírez, 2011: 87; García, 2010; Acevedo, 2011; Gil, 2011), una atenuación apenas leve del alineamiento con EE.UU. (Bustamante y Chaskel, 2012: 52-53), con mucha improvisación o ausencia de una gran estrategia o plan (política) de Estado para la política exterior, sin reformas estructurales a los procesos de toma de decisiones y al Sistema Diplomático y de Servicio Exterior (Tickner, 2011) y con priorización aún activa de la política de seguridad, complementada con libre comercio e inversión (énfasis en la historia y las estructuras). En el otro lado, se ubican quienes consideran que dichos cambios geopolíticos y temáticos tienen una magnitud considerable gracias al rol internacional activo tanto del presidente Santos como de la canciller María Ángela Holguín, y que sumados a la estabilidad relativa en seguridad que generó la Política de Seguridad Democrática (PSD), a la estabilidad macroeconómica aupada por la política monetaria y al buen ritmo de crecimiento económico anual, están revelando un potencial fuerte de proyección y “liderazgo” internacional del país con una mayor autonomía y, además, con énfasis en la agencia y la coyuntura (Nuñez, 2011; Forero, 2011; Torrijos, pp.119-120). Tanto así que Colombia podría estar situado próximamente entre las nuevas “*potencias emergentes*” (Nolte, 2012: 29-33) que logran salir del “subdesarrollo” y de la franja de “renta media” (PIB per cápita) para convertirse en economías de punta, tal como lo están haciendo los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica).

El objetivo principal de los autores de este documento exploratorio y analítico no es zanjar el debate político informal (ya que no es teórico), sino integrar un marco conceptual híbrido que permita comprender el porqué de dichos cambios y continuidades, y un tanto más la profundidad de dichas acciones, combinando al mismo tiempo factores interagenciales, intersubjetivos, estructurales y sistémicos (y algunos históricos con predominio de los coyunturales). Se propone entonces examinar tres líneas a la luz del par Constructivismo-Neoinstitucionalismo (factores conductuales y domésticos) y del Realismo Neoclásico (factores sistémicos y primordialmente externos): el estilo presidencial personal de Santos en relación con los intereses centrales de la Política Exterior, el tono ideológico gubernamental en relación con actores múltiples que afectan la Política Exterior, y, finalmente, el estado de Funcionamiento y Balance de logros del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El estilo gerencial de Santos y los grandes intereses de la política exterior colombiana

Es poco discutible que puede identificarse un *estilo gerencial*¹, propio de un estadista, en la conducción de las relaciones internacionales (y domésticas) de Colombia por parte de Juan Manuel Santos: una alta capacidad de *delegación* de la función político-diplomática en la Cancillería, baja *absorción personalista* de las interacciones exteriores del Estado (baja tendencia

¹ Muy distante de la pequeña política o microgerencia de Álvaro Uribe.

a identificar conflictos interpersonales con conflictos interestatales y viceversa), *visibilidad* moderada en la política exterior (no uso hiperextenso o extenuante de la figura de Jefe de Estado en la diplomacia), así como *verticalidad* moderada (presidencialismo) en la política exterior frente al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la acción exterior de las demás instituciones gubernamentales. Es decir, la tendencia fuerte parece ser la orientación de la acción exterior por *coalición de actores* (institucionales-estatales apoyados por grupos de interés que han institucionalizado su acción o influencia externa, como gremios económicos y partidos o movimientos políticos) relativamente autónomos (Hermann, 2011) en conjunción con un Ejecutivo que lidera pero comparte intereses y funciones al proyectarse al exterior.

Como se verá más adelante, el carácter relativamente autónomo y técnico de varios de los miembros principales del equipo lo acentúa. Esto, anotando que la alta *fragmentación* (baja coordinación interinstitucional) de la política exterior y la “diplomacia paralela” (de grupos de interés opuestos a los criterios y definiciones del Gobierno o del Estado) continúan siendo fenómenos arraigados, pero no niegan la presencia de derroteros y valores internacionales compartidos entre los estamentos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y entre estos estamentos y los grupos domésticos de interés con un alto rango de incidencia económica y/o política en la arena nacional.

Desde la Presidencia y la Cancillería se intenta proyectar una administración burocrática relativamente racional (búsqueda de una relación proporcional y favorable entre costos y beneficios) de los espacios de intercambio y compromiso que ha tenido el país en el escenario internacional a lo largo del mandato Santos. Incluso esto puede rastrearse en políticas que podrían denominarse de “búsqueda de *prestigio*”² internacional por parte de Colombia (*interés del Estado*) o del Presidente, si se asume la participación de sus *intereses personales* en el logro de respaldo popular a su gestión internacional y más en caso de preparar anticipadamente el terreno para una eventual reelección, porque no conllevan en sí mismas beneficios directos o retornos a corto plazo al asumir ciertos costos directos o posturas políticas en favor de otros actores o procesos. O al menos esos beneficios son más probables en el mediano o largo plazo (no coincidentes con el tiempo de mandato abordado) y no significan la consecución de *control* (poder) sobre otros actores y sobre la definición de las reglas de juego de procesos políticos internacionales, sino más bien la posibilidad de *influir* sobre ellos a partir del aumento de la *credibilidad* del país, proyectando una imagen internacional de actor “confiable”, que estuvo bastante deteriorada por las actuaciones aislacionistas o unilaterales, y su *asociatividad*, que se expresa a través de la habilidad para formar y participar en la formación de coaliciones de mutuo interés).

Estas actuaciones parecen en su mayoría delineadas por un cierto cálculo intuitivo (de gerente y jefes de ministerio y/o de jefe de ministerio y equipo) entre objetivos nacionales y exteriores, posibilidades materiales y oportunidades internacionales. No es un cálculo sistemáticamente formulado, pero sí entraña una percepción socializada entre apuestas, riesgos y potenciales

² De acuerdo con el análisis clásico de Hans Morgenthau (1986), la política de *prestigio* puede cobrar la forma de un *despliegue militar* o bien, como en este caso, del *ceremonial diplomático*, con el fin de demostrar exteriormente el poder nacional que se tiene, se cree tener o se quiere lograr (p.104). Frente a la baja autonomía relativa del estado colombiano en política exterior, puede asumirse que la búsqueda de prestigio por parte del gobierno Santos apunta más al *prestigio* mismo o “reputación” internacional que al apoyo “blando” a una política exterior de *Statu Quo* (disuadir un cambio desfavorable en relaciones de poder frente a otros) o *Imperialista* (quebrantar la distribución de poder internacional a favor o dar un “salto” posicional en detrimento de la soberanía y capacidades de otro Estado).

retornos, advirtiendo que Presidencia y Cancillería crecientemente asimilan el carácter estratégico y adaptativo de la política internacional, sin que ello signifique la renuncia a *objetivos nacionales* estables que se apoyan en la diplomacia oficial, tales como el triunfo armado sobre los grupos insurgentes o terroristas (la definición depende parcialmente de la magnitud o relevancia política con la que se les examine), la erradicación del narcotráfico y la internacionalización de la economía. Esto último es un conocimiento reforzado por un *factor doméstico* como la presión del gremio exportador para recuperar el comercio y normalizar las relaciones diplomáticas con países “incómodos” para el Gobierno Nacional en el vecindario y por un *factor conductual* (Flemes, 2012: en este volumen) de EE.UU., que da cuenta de un aparente distanciamiento o mayor flexibilidad por parte de la agenda de política exterior norteamericana sobre las agendas de América del Sur, con la correspondiente reacción suramericana (reforzamiento o creación de alineaciones intrarregionales en complemento o remplazo de las transacciones económicas, políticas y militares decrecientes con EE.UU.).

En otras palabras, fue un resultado tanto de la posible “negligencia” norteamericana para ejercer un mayor *liderazgo distributivo* (asumir mayores costos para promover desarrollo económico, físico y humano colectivos) y un *rol consensual* más fuerte (inclusión y formulación pluralista de las políticas hemisféricas) o acorde a las nuevas demandas de los estados americanos (Flemes, 2010: 105; Flemes, 2012, en este volumen). Esas carencias son respondidas o *impugnadas* por la emergencia de múltiples alianzas regionales de interés en tanto instrumentos sustitutos y/o complementarios a las *instituciones*³ (arreglos, pactos, acuerdos, prácticas compartidas o rutinizadas) que tradicionalmente han ligado a los estados americanos con la potencia del Norte o han definido sus *expectativas* frente a la misma. Este es el nuevo entorno político al que se enfrentan los decisores colombianos en sus apuestas. Y aunque intuitivo, sigue siendo un cálculo relativamente racional por parte de la nueva burocracia colombiana, porque al considerar el plan de mejoramiento institucional y el leve aumento del presupuesto general para 2012 (factor que se examinará más adelante) en lo tocante al Ministerio de Relaciones Exteriores, además del plan de inversión/compras del sector para este año, es posible hallar una intención mancomunada de aumentar la proporcionalidad entre los nuevos *objetivos* amplios de la política exterior y las *capacidades* institucionales de tipo financiero, físico y técnico, si bien con grandes limitaciones dada la composición mayoritaria (nómina) del gasto ministerial.

Ciertamente, en propósitos presidenciales tan criticados por las bajas probabilidades de acción efectiva por parte de Colombia, tales como la mediación en el complejo conflicto palestino-israelí, la contribución a la reconstrucción democrática de Libia y a la reconstrucción económica de Haití o la solicitud de ingreso formal a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), con todo y los márgenes de improvisación que se pueden palpar, es posible observar un interés consciente de materializar el “*liderazgo internacional*” de Colombia sin afectar negativamente otros intereses clave como la *cooperación militar* con EE.UU. e Israel y la *diversificación comercial y política*, que además de áreas como Europa y el Asia-Pacífico incluye a los países árabes, especialmente sensibles a la causa de Palestina. La formulación de tales objetivos “ambiciosos” y su cumplimiento no son procesos mecánicos y el encuentro entre objetivos internacionales sectoriales de los Ministerios de Defensa en materia de cooperación militar, de

³ Vistas analíticamente así: «[...] not simply as formal organizations with headquarters buildings and specialized staffs, but more broadly as “recognized patterns of practice around which expectations converge”». (Young, 1980, p. 337) en Keohane (1984.p. 8)

Comercio Exterior a través de la diversificación comercial y de inversión externa, de Relaciones Exteriores mediante la diversificación política y proyección internacional y hasta el Ministerio de Justicia, que se oriente hacia la búsqueda de la cooperación judicial y representación de los intereses de Gobierno y de Estado frente a los fallos de la Justicia Internacional⁴, no deja de ser conflictivo. Es cierto que no se puede tener todo lo que se desea al mismo tiempo o con la misma estructura de costos y el mismo arsenal de estrategias o instrumentos, pero es innegable la persecución de un cierto *equilibrio* en medio de conflictos de intereses, si bien es igualmente cierto que hay intereses gubernamentales heredados de las administraciones anteriores como la *internacionalización* económica, la *diversificación* de las exportaciones y de la Inversión Extranjera Directa (IED), así como la estabilidad en la política de *seguridad*.

Para ampliar este último punto, cabe advertir una fuerte continuidad en los supuestos básicos de intervención gubernamental con algunos cambios de composición y de conducción ejecutiva (mayor delegación). Las anteriormente conocidas como Política de Seguridad Democrática (PSD) o “Fase I” y la Política de Consolidación de la Seguridad (PCSD) o “Fase II” (legados de los períodos 1 y 2 de Uribe, respectivamente) se integran en una versión ligeramente refinada en los aspectos político y social, en la actual Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP). Los objetivos elementales que se perfilan dentro de la nueva política son: 1) llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos; 2) desarticular los grupos armados ilegales y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación; 3) crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana; 4) avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable; 5) contribuir a la atención oportuna de desastres naturales y catástrofes y 6) fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional (Ministerio de Defensa, 2011:32-39). Para cumplir con estos propósitos, el gobierno Santos erigió seis “pilares” a saber: a) la mejora sustancial de la inteligencia; b) el fortalecimiento del mando y control; c) el aumento de la coordinación e integración de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; d) la protección estratégica de la población; e) la aplicación estratégica de la fuerza; y finalmente, f) el respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (Ministerio de Defensa, 2011: 40-41).

En un análisis previo, relucen los componentes “duros”, tales como el uso primordial de la fuerza y el combate frontal militar-policial para resolver complejidades de diversa naturaleza, origen y comportamiento. Se enfrentan al mismo tiempo y con la “maquinaria convencional”, aunque muy modernizada, fenómenos como el cultivo, la producción, el transporte y la comercialización de narcóticos, el aumento en los índices generales de hurtos violentos y homicidios en las capitales, la persistencia y el aumento de intensidad en 2011-2012 en la producción de violencia

⁴ Esto último, a propósito de controversias jurídicas internacionales entre grupos representantes de las víctimas del conflicto armado interno, denunciando las actuaciones u omisiones del Estado colombiano en detrimento de la protección de los civiles, y el Ministerio de Justicia (en conjunción con el Ejecutivo y el Ministerio de Relaciones Exteriores), ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y sus fallos condenatorios contra el Estado. Recuérdese, por ejemplo, el conflicto entre el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y el bloque de Gobierno (Ejecutivo, Min. Justicia y Cancillería), a propósito de la aparición de “falsas víctimas” que recibieron indemnizaciones tras el fallo condenatorio de la CIDH en 2005 por la masacre de Mapiripán (1997). La reacción airada del presidente Santos contra el grupo de abogados no logró impedir que el Gobierno tuviera que reconocer que la responsabilidad del Estado sí era un hecho, aunque no en cuanto a la totalidad de víctimas inicialmente calculadas (49). Véase, por ejemplo, Tres meses para sustentar falsedad en caso Mapiripán. (2011, noviembre 23). *El Tiempo*. Recuperado el 22 de febrero de 2012 en: <http://m.eltiempo.com/justicia/tres-meses-para-sustentar-falsedad-en-caso-mapiripan/10817925/1>

por parte del grupo guerrillero FARC, cuyo rasgo político se rechaza con la etiqueta “aséptica” de “grupo al margen de la ley” (GAML), que la anterior administración consideró unilateralmente “derrotados”⁵, y la permanencia de reductos delincuenciales y/o paramilitares del proceso de paz con las AUC (o estructuras que no se integraron al proceso de Desmovilización, Desarme y Reintegración, DDR, según la Ley 975 de 2005) y que también se simplifican con la etiqueta de “Bandas Criminales emergentes” (BACRIM), ignorando la continuidad de patrones sistemáticos de violencia selectiva que aún ejercen contra líderes sindicales, líderes comunitarios, periodistas y representantes de las víctimas que reclaman reparación y restitución de tierras⁶, y desconociendo igualmente que algunas de esas estructuras están desplegando estrategias de control sobre el poder público vía apoyo financiero, interferencia electoral y/o presión armada sobre los candidatos en las regiones⁷.

Se presencia entonces una fuerte *continuidad* en la concepción de la estrategia policivo-militar de seguridad respecto a la era Uribe, tal como lo revelan tanto la frase presidencial a propósito de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana, “invertir en seguridad es invertir en el desarrollo de Colombia. No es un gasto; es una gran inversión”, como la nueva Ley de Seguridad Ciudadana, que autoriza a las empresas privadas a que aporten voluntariamente a los fondos de seguridad municipales y departamentales, lo que sumará una cifra considerable al gasto militar ordinario (que para 2012 es de 13 mil millones, o aproximadamente 3,6% del PIB)⁸.

No obstante, se acentúan algunos complementos *políticos* relativos a la recuperación de la legitimidad; *económicos* que se materializan en subsidios al sector agrícola, aumento significativo del salario mínimo frente a los años anteriores, fomento del empleo, mejorar la distribución nacional de las regalías; y *sociales* que se expresan en la inversión pública en las regiones, ampliación de la cobertura educativa y de salud, atención especial a los damnificados por las lluvias, etcétera.

⁵ Este triunfalismo anticipado también contagió al primer año del mandato Santos y a la opinión pública nacional por dos razones. En primer lugar, en estimaciones (bastante inexactas) de algunos organismos de seguridad del Estado, se publicaba la reducción sustancial de las FARC desde unos 20.000 hombres armados antes de la Seguridad Democrática hasta 5.000 ó 7.000 en 2009. Sin embargo, al cierre de 2010 el Almirante Édgar Cely, Comandante General de las Fuerzas Militares, reconocía que aunque “sumamente debilitadas” las FARC podrían contar con 9.000 hombres armados y 9.000 más como redes de apoyo logístico (civiles). En segundo lugar, se logró la caída de altos mandos del grupo insurgente en 2010-2011 tales como alias ‘Domingo Biojó’, ‘Lucero Palmera’, ‘Mono Jojoy’ (segundo al mando), ‘Alfonso Cano’ (máximo líder de la organización tras la muerte natural de Manuel Marulanda alias ‘Tirofijo’) y ‘Oliver Olarte’ (coordinador de embarque y contacto con redes de tráfico internacional de cocaína). Véase: Comandante militar colombiano: FARC con 18.000 miembros están “muy débiles”. (2010, diciembre 26). AFP Recuperado el 5 de marzo de 2012 en: <http://extra.ec/ediciones/2010/12/26/especial/comandante-militar-colombiano-farc-con-18000-miembros-estan-muy-debiles/>; Las principales bajas de las FARC en los últimos años. (2011, noviembre 5). *La República*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en: <http://www.larepublica.pe/05-11-2011/las-principales-bajas-de-las-farc-en-los-ultimos-anos>; y Las Farc, golpe a su caja mayor. (2011, diciembre 1). *El Espectador*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-314535-farc-golpe-su-caja-mayor>

⁶ Véase, por ejemplo: Bacrim intentarán frenar Ley de Víctimas’. (2011, junio 16). *El Espectador*. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-277741-bacrim-intentaran-frenar-ley-de-victimas>

⁷ Considérense serias las denuncias del senador Juan Manuel Galán basadas en testimonios de miembros de bacrim que se han entregado y en informes de la Defensoría del Pueblo en diversos municipios del país. Véase: La nueva estrategia electoral de las bacrim. (2011, octubre 6). *El Espectador*. Recuperado el 5 de marzo en: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-304059-nueva-estrategia-electoral-de-bacrim>

⁸ Presidencia de Colombia (febrero 15 de 2012). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el Congreso Internacional para Autoridades Territoriales: ‘La seguridad ciudadana, un compromiso de todos’. Recuperado el 5 de marzo en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Febrero/Paginas/20120215_08.aspx

El cambio más significativo en esta esfera no es tanto la forma y menos el contenido, es ante todo un cambio de visibilidad internacional, pues la *diplomacia de la seguridad y de la defensa* ha tratado de manejarse a partir del trabajo exterior propio de esa cartera (Min Defensa) y no como eje de las giras presidenciales o de la Canciller, dado el gran desgaste diplomático y los pírricos frutos que trajo la priorización de la PSD (búsqueda de cooperación, exposición exterior de cifras y logros, etcétera) en los espacios bilaterales o multilaterales. Los componentes internacionales de la estrategia de seguridad no han dejado de existir, tal como lo demuestran la firma reciente de tratados bilaterales de cooperación policial y militar con Perú, Brasil, y Corea del Sur, la reactivación de la cooperación en seguridad con el Ecuador e incluso con una anteriormente reacia Venezuela, y la preocupación relativa del Gobierno por la reducción progresiva y anual en el monto del Plan Colombia por parte de la administración Obama⁹, pero esa esfera no parece encontrarse entre los temas internacionales principales que Presidencia y Cancillería vienen impulsando en el intercambio exterior para apoyar el Plan Nacional de Desarrollo y el *rol internacional* de Colombia como “promotor” del Desarrollo Humano. Hacia el exterior, se están enfatizando nueve ejes temáticos, a saber: energía, educación, telecomunicaciones (TIC), innovación, ciencia y tecnología, biodiversidad y cambio climático, desarrollo agrícola, infraestructura y comercio e inversión (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011:14).

Retornando al problema del choque de objetivos internacionales entre organizaciones estatales, ha intentado ser resuelto o dirimido “presidencialmente” a través de mecanismos *verticales* como el Plan Nacional de Gobierno, los lineamientos presidenciales para el Ministerio de Relaciones Exteriores y las reuniones del Consejo de Ministros, y por medio de mecanismos *transversales* como las reuniones de consulta con la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, conformada por ex presidentes, delegados de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara, Vicepresidente y delegados del mandatario, las invitaciones *ad hoc* de la Cancillería a sectores de gobierno o periodistas, académicos, expertos y a representantes de la sociedad civil para tratar aspectos de la política exterior, incluso de la política doméstica¹⁰, o las reuniones con las Altas Cortes¹¹, si bien los aspectos internacionales de la Justicia colombiana o los fallos judiciales internacionales

⁹ Es una preocupación relativa porque el alto índice de crecimiento anual le está permitiendo al Gobierno “nacionalizar” parcialmente el Plan Colombia y asumir mayores costos de la estrategia antidrogas y contrainsurgente. Para 2012, el presidente Obama solicitó la aprobación de un monto de 400 millones de dólares, es decir, 65 millones de dólares menos que lo ofrecido en 2011 y 230 millones de dólares menos que lo máximo que Colombia recibió en la era de George W. Bush. Véase: EE. UU. hace un nuevo recorte al Plan Colombia. (2011, febrero 14). El Tiempo. Recuperado el 6 de marzo de 2012 en: <http://m.eltiempo.com/mundo/estados-unidos/ee-uu-hace-un-nuevo-recorte-al-plan-colombia/8858825>

¹⁰ Recuérdese, por ejemplo, la reunión entre el director de Human Rights Watch, José M. Vivanco, y el Ministro del Interior y Justicia, Germán Vargas Lleras, a propósito de la presión de las bacrim sobre la Ley de Víctimas y la Restitución de Tierras, o el Congreso Internacional para Autoridades Territoriales, que reunió al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y al Banco Interamericano de Desarrollo para abordar la inversión en la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Véase: A HRW le preocupa la aplicación de la Ley de Víctimas. (2011, junio 15). *Semana*. Recuperado el 5 de marzo en: <http://www.semana.com/nacion/hrw-preocupa-aplicacion-ley-victimas/158522-3.aspx>; y Presidencia de Colombia (febrero 15 de 2012). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el Congreso Internacional para Autoridades Territoriales: ‘La seguridad ciudadana, un compromiso de todos’. Recuperado el 5 de marzo en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Febrero/Paginas/20120215_08.aspx

¹¹ De acuerdo al marco conceptual “interméstico” que se integra, la relación Ejecutivo-Cortes es un factor doméstico que puede tanto facilitar como obstruir el proceso político de toma de decisiones para la política exterior, y en el caso específico de la Corte Constitucional, un “choque de poderes” puede significar, por ejemplo, un control de constitucionalidad más riguroso sobre los acuerdos internacionales o sobre el presupuesto nacional (recursos para el Ejecutivo). Es por esto que una transacción bien concluida entre ambos poderes para sacar adelante la Reforma a la Justicia puede tener impacto positivo sobre los cursos de acción futura del Ejecutivo sobre la política exterior.

contra Colombia han sido periféricos frente al primer interés mutuo de la Reforma a la Justicia¹². La combinación de sendos mecanismos parece estar rindiendo frutos en cuanto al grado de *aprobación* —en lugar de la anterior y usual *impugnación* tácita o manifiesta— a la política exterior del Gobierno, como lo señalan el doble “visto bueno” de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes¹³ y de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores¹⁴ a la gestión exterior de Santos en 2011. Reconocer un mayor nivel de *consenso político* alrededor del desempeño en relaciones exteriores no puede llevar a ignorar vacíos arraigados como el precario debate público y la falta de formación y comprensión en torno a la política internacional por parte de los medios de comunicación y los ciudadanos¹⁵, y tampoco que en esa búsqueda de consenso se recurra a “pagar apoyos políticos” utilizando el inadecuado marco legal vigente que autoriza al Presidente a nombrar a discreción 80% de los embajadores¹⁶ sin considerar su preparación, legitimidad o idoneidad¹⁷.

El tono ideológico y la relación ejecutiva con actores múltiples

A grandes rasgos, tienden a predominar ciertas actitudes presidenciales en la política exterior que no dejan de reflejar valores políticos y *creencias* que apuntan a una ubicación ideológica del tipo “centro-derecha” en el espectro. Tanto en el nivel doméstico (la formulación de políticas públicas de iniciativa presidencial y las relaciones Presidencia-Congreso) como en la conducción de las relaciones exteriores, esto puede percibirse por un factor como la alta capacidad para formar *coaliciones de interés* con partidos políticos y gobiernos tanto “conservadores” como “reformistas” y hasta “alternativos”, denominados como de nueva izquierda (Rodríguez, Barret y Chávez, 2006), pero exigiendo el apego al Estado de Derecho, al Derecho Internacional y a las reglas de juego democráticas. La polarización ideológica caracterizó al oficialismo uribista al apelar con frecuencia a la distinción *clauswitziana* “amigo-enemigo” para diferenciar políticamente a los defensores de la Política de Seguridad Democrática, (primordialmente provenientes de los partidos Conservador, la U y Cambio Radical) y su determinación de las prioridades internacionales, frente a sus detractores, usualmente relacionados con la oposición del Partido Liberal y el Polo Democrático, además de los críticos del proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y de la alineación geopolítica con los EE.UU.

¹² Buenos términos entre Gobierno y Cortes. (2011, junio 15). *El Universal*. Recuperado el 19 de febrero de 2012 en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/buenos-terminos-entre-gobierno-y-cortes-29374>

¹³ La gestión del presidente Santos durante 2011, medida por el Congreso. (2011, diciembre 18). *El Nuevo Siglo*. Recuperado en febrero de 2012 en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2011-la-gesti%C3%B3n-del-presidente-santos-durante-2011-medida-por-el-congreso.html>

¹⁴ Samper calificó de ‘fructífera’ reunión de Comisión Asesora con Santos. (2011, julio 19). *El Tiempo*. Recuperado en febrero de 2012 en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9950644.html

¹⁵ Tickner. (10 de Mayo de 2011). Colombia y el mundo. *El Espectador*. Recuperado en febrero de 2012 en: <http://www.elespectador.com/impreso/internacional/columna-268712-colombia-y-elmundo>

¹⁶ Nombramiento de personas relacionadas con investigaciones penales. El último capítulo de este tipo de errores ha sido la captura el ex embajador en Perú, Jorge Visbal Martelo, por presunta vinculación con los grupos paramilitares.

¹⁷ Tickner cuestiona principalmente nombramientos de políticos y empresarios sin formación, “amigos” del anterior o del presente Gobierno, y funcionarios que perdieron su investidura como congresistas y/o se encuentran bajo procesos de investigación judicial. Véase: Tickner. (5 de marzo de 2011). Los embajadores de Juan Manuel Santos: diplomacia y favores políticos. *El Espectador*. Recuperado en febrero de 2012 en: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-254979-diplomacia-y-favores-politicos>.

No fueron pocos los que auguraban una cierta radicalización ideológica de la política exterior, teniendo en cuenta el desempeño de J.M. Santos al frente del Ministerio de Defensa y sus frecuentes roces personales con el presidente venezolano Hugo Chávez y el presidente ecuatoriano Rafael Correa, con motivo de la “libertad” de movimiento que gozaban las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en esos países y los indicios de involucramiento entre funcionarios de esos gobiernos y miembros del grupo insurgente, comunicaciones que fueron filtradas de los discos duros incautados a alias ‘Raúl Reyes’. La actitud hostil de los gobiernos andinos – menos el Perú – frente a la posible elección de Santos también era razonable en cuanto a la “memoria histórica” de los agravios a la soberanía del Ecuador, generados por la Operación Fénix (Pastrana y Trujillo, 2011) y cuando el candidato del oficialismo anunciaba la continuidad de la Seguridad Democrática como máxima prioridad interior y exterior (Santos, 2010). Empero, pese a trabas mayores como la orden de arresto contra el ex ministro por parte de la Corte provincial de Justicia de Sucumbíos (Ecuador) y la calificación continua que le hacía el presidente Chávez como “el enemigo de Venezuela” y “de la región” durante la Cumbre del ALBA de 2008, Santos logró darle un giro de 180° a su entendimiento con los vecinos en pocos meses, construyendo un nuevo discurso sobre cooperación y desarrollo fronterizo. No en balde, Santos invocaba en sus visitas a la frontera colombo venezolana una *imagen de confianza* basada en su interés histórico y personal por la integración económica binacional, “probado” por una actitud consistente con ello en su desempeño como jefe del Ministerio de Comercio Exterior entre 1991 y 1993 (Negrón, 2010).

Por el contrario, Santos logró con éxito relativo sortear dos entornos políticos desfavorables y polarizados por la doctrina cerrada de Álvaro Uribe. Uno era doméstico, de desgaste gobiernista de ocho años, coaliciones disidentes como la de Cambio Radical, colisión de poderes, que tomaron forma, por una parte, en el permanente enfrentamiento entre el Ejecutivo y las Altas Cortes; y, por otra, entre el Legislativo y las Altas Cortes, así como también la pérdida de legitimidad a causa de los “falsos positivos” o ejecuciones extrajudiciales, falsas desmovilizaciones, infiltraciones ilegales del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a magistrados, políticos y comunicadores, improvisaciones en la aplicación de la Ley de Justicia y Paz y emergencia de estructuras paramilitares rearmadas o bandas armadas criminales (BACRIM). El otro era exterior y regional, marcado por un ambiente geopolítico de desaprobación colectiva moderada, exceptuando el Perú de Alan García, frente a actitudes colombianas en política exterior en detrimento del multilateralismo, tales como el unilateralismo detrás de las acciones exteriores preventivas y reactivas de la Seguridad Democrática, la falta de socialización y transparencia sobre los términos y alcances de su “Acuerdo Complementario”¹⁸ para la ampliación del uso de bases colombianas por parte de personal norteamericano, declarado inconstitucional por involucrar nuevos compromisos y con delimitación ambigua, el intento de instrumentalizar la Organización de Estados Americanos (OEA) para adelantar una cruzada contra los gobiernos de Venezuela y Ecuador, y el persistente tono de escepticismo y sospecha frente al propósito político-ideológico detrás de la constitución de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

Para tratar con el entorno interior o arena doméstica, Santos empezó a marcar la diferencia a la anterior doctrina del establecimiento y a la doctrina de la oposición radical optando por una

¹⁸ Presidencia de Colombia (2009). *Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América*. Extraído desde: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/noviembre/03/acuerdo.pdf>

“vía intermedia” relacional, aunque en medio de la continuidad política de pilares como la consolidación de la seguridad interior, la internacionalización de la economía (vía tratados de libre comercio) y la atracción de inversión extranjera. Diez meses después de iniciar su cargo, el presidente Santos se manifestó en repudio por la manipulación política por parte de sectores oscuros (“La Mano Negra”) tanto de extrema izquierda como de extrema derecha. Este indicio, combinado con un interés gubernamental expreso de ahondar en la política social, que se expresa en propósitos como la redistribución parcial de la renta y la restitución de tierras y, al mismo tiempo, de mantener una sana independencia frente a las posturas políticas del ex presidente Uribe. Ello ha significado un desplazamiento ideológico hacia el centro, tanto en lo político como en lo económico (Peña, 2010). Podría argumentarse también que el proceso de ajuste interpartidista que ha tomado forma en la composición de gobierno y en los nuevos alineamientos al interior del Legislativo y de la opinión pública, o de la definición de preferencias y asignación de cargos y recursos, también constituye una pugna entre continuidad del oficialismo y cambios reformistas, disidentes y críticos del uribismo.

Para exponer con mejor detalle esa relación intermística estructural —estructura de poder político doméstica que afecta la política exterior— entre la composición política del Gobierno, sea esta en forma de unipartidismo, bipartidismo o multipartidismo en el equipo, y la orientación político-ideológica de la política exterior, es útil examinar el origen partidista y la autonomía relativa de los miembros de gabinete frente al mandato anterior. Esto podría contribuir a explicar parcialmente el comportamiento internacional pluralista de Colombia en la era Santos, dada la composición variada de su gabinete de *Unidad Nacional*. En el caso del ministro de Hacienda, Juan C. Echeverry, aunque los analistas le reconocen un origen *conservador*, también lo catalogan esencialmente más como un técnico¹⁹ que como un político tradicional o asociado al oficialismo. En el caso del ministro de Transporte, Germán Cardona, se le identifica con una larga trayectoria como alcalde de Manizales y gobernador de Caldas en representación de la colectividad *liberal*²⁰. Para hablar del ministro de Agricultura, relevando en el comando político a un despacho en franco declive después de la escandalosa forma de asignación de los incentivos (Agro Ingreso Seguro) a través del Incoder y de la escasa representación que hizo de los sectores agropecuarios medianos y pequeños frente a la negociación de los TLC con EE.UU. y la Unión Europea, es útil catalogarlo como un “aparte”; Juan Camilo Restrepo es un político *conservador* experimentado pero igualmente técnico y visiblemente independiente y crítico frente a la arquitectura tributaria inequitativa²¹, que otorga exenciones improvisadas para estimular a los grandes empresarios; y, además, frente a la forma poco transparente y muy flexible en que se gestionaron los intereses nacionales en las mesas y rondas de los TLC²² durante toda la administración uribista.

¹⁹ Conservadores le apuestan a Juan Carlos Echeverry para recuperar Bogotá. (2008, junio 5). *El Tiempo*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-423724>

²⁰ Región cafetera recibió con optimismo designación de Germán Cardona en MinTransporte. (2011, octubre 15). *Noti 20 del Quindío*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en: http://www.noti20quindio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=542:region-cafetera-recibio-con-optimismo-designacion-de-german-cardona-en-mintransporte&catid=18:nacional&Itemid=36

²¹ El Gobierno creó un Frankenstein. (2009, mayo 10). *El Espectador*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en: <http://www.elespectador.com/impreso/desempleo/articuloimpreso140216-el-gobierno-creo-un-frankenstei>

²² “No estamos preparados para el TLC”: Juan Camilo Restrepo. (2011, octubre 10). *Semana*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en: <http://www.semana.com/economia/no-estamos-preparados-para-tlc-juan-camilo-restrepo/165563-3.aspx>

En lo que respecta al ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, es otro “aparte” y fue nacionalmente reconocido por separarse, junto con su colectividad, Cambio Radical, de la coalición gobiernista²³ anterior cuando se abonaba el terreno para una segunda reelección de Uribe, retornando a su línea política *liberal* si bien como disidente del partido tradicional, duro crítico del gobierno saliente²⁴ y candidato presidencial vencido y posteriormente convocado por J. M. Santos. En lo tocante al ministro de Comercio Exterior, Sergio Díaz-Granados, cabe anotar que si bien fue miembro y secretario general del partido uribista, es otro disidente *liberal* y un “viejo conocido” de J. M. Santos porque fungió como asesor del Ministerio de Hacienda²⁵ cuando lo encabezaba el ahora Presidente entre 2000 y 2002. Otro tanto puede decirse de la extracción política de los ministros de Trabajo, quien fuese presidente del Partido Liberal, ex candidato presidencial y fuerte opositor del uribismo, Rafael Pardo, y Telecomunicaciones, en cabeza del tecnócrata y *liberal* Diego Molano, como muestras adicionales. Ilustrativos en el mismo sentido son las cabezas del Ministerio de Defensa, el estratega militar-tecnócrata Juan C. Pinzón, cercano a J.M. Santos hace casi una década²⁶, y del Ministerio de Relaciones Exteriores, María A. Holguín, sin afiliación partidista definida, pero consumada diplomática de los gobiernos Samper y Uribe.

Aunque tiende a predominar en general en el equipo la vertiente ideológica *liberal*, con matices según la cercanía o distancia frente a la colectividad tradicional y frente al uribismo, la integración gubernamental de múltiples partidos y la complementación con figuras tecnocráticas y/o independientes tienden a robustecer la estrategia pluralista de la búsqueda de un gran “acuerdo nacional” o pacto de gobierno consensuado en esa *Unidad Nacional*, del que forman parte a la fecha²⁷, los partidos de la U (Uribista), Conservador, Liberal, Cambio Radical y el nuevo Partido Verde, que conforma una amalgama de disidencias liberales y del Polo Democrático Alternativo. Entretanto, los Progresistas, que es otra disidencia del Polo encabezada por Gustavo Petro, ex integrante del movimiento insurgente M-19, férreo opositor del uribismo y nuevo alcalde de Bogotá, y el mismo Polo Democrático, evidencian una oposición e “izquierda” fracturadas, en la que el primero se debate entre la independencia y la complementación²⁸ al Gobierno, y el segundo parece radicalizar su antagonismo como opción reducida de contrapoder.

²³ Germán Vargas Lleras parte cobijas con el uribismo y le apuesta a consulta con el Partido Liberal. (2009, junio 24). *Revista Cambio*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en: http://www.cambio.com.co/paiscambio/politicacambio/834/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5526167.html

²⁴ Cabe agregar que las discrepancias con Álvaro Uribe no se limitaron al tema de la inconstitucional doble reelección. *Sus intereses personales* como jefe de colectividad lo llevaron a distanciarse del uribismo cuando perdió posiciones burocráticas importantes removidas por el uribismo en Comcaja, la Esap (Cauca), Etesa y el Ministerio de Protección Social. Forero, L. (23 de diciembre de 2008). C. Radical evaluaría “divorcio” del uribismo. *El Tiempo*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3249542>

²⁵ Sergio Díaz-Granados, ministro de Comercio Exterior. (2010, septiembre 7). *Dinero*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/sergio-diaz-granados-ministro-comercio-exterior/99072>

²⁶ Operó como asesor privado de Santos cuando el segundo era Ministro de Hacienda y como su Viceministro en el Ministerio de Defensa. Véase: Juan Carlos Pinzón, el hombre incondicional del presidente Juan M. Santos. (2011, agosto 31). *Semana*. Recuperado en: <http://www.semana.com/nacion/juan-carlos-pinzon-hombre-incondicional-del-presidente-juan-santos/163372-3.aspx>

²⁷ Santos abre puerta de Unidad Nacional al Partido Verde. (2011, julio 20). *El Espectador*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-285838-santos-abre-puerta-de-unidad-nacional-al-partido-verde>

²⁸ Valencia L. (5 de noviembre de 2011). Santos, Petro y Uribe. *Semana*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en: <http://www.semana.com/opinion/santos-petro-uribe/167016-3.aspx>

Este escenario, reviste el riesgo de un potencial retorno al “unanimismo” — característico del clima uribista del primer período — a favor de una política doméstica rígida frente al endurecimiento de la oposición y a las coyunturas críticas o adversas para la política de *seguridad*, haciendo factible además una política exterior de “poderío Ejecutivo” (*Foreign Policy Executive*, FPE) siguiendo el análisis de Ripsman (2009). Un ejemplo de esto se dio en la política exterior rígida y centrada en los intereses gubernamentales de la seguridad y en el *Bandwagoning* o alineamiento de “interés” para secundar las posiciones internacionales de EE.UU. (Flemes y Wojczewski, 2012: 160-161; Flemes, 2012: en este volumen), plasmada por Álvaro Uribe durante ocho años. Otro factor que deja entrever esta centralidad flexible en el espectro ideológico en el nuevo Ejecutivo, que suele confundirse con o calificarse en el sentido común como “*pragmatismo*”, pero con adhesión a la legalidad — o tradicional legalismo colombiano en política exterior — y afectación parcial de ese “alineamiento”, es la valoración positiva y paralela de tres principios, dos en tensión con el tercero, como son la “*no intervención*” en los asuntos internos de otros Estados y “*el respeto a la soberanía*”, pero también la “*no neutralidad*”, legado del marco de *creencias* de la Lucha Internacional contra el Terrorismo o *War On Terrorism* (WOT), de cara a problemas de la seguridad internacional como el terrorismo, el crimen internacional organizado y las acciones lesivas de los derechos humanos por parte de regímenes no democráticos²⁹.

A pesar de ese doble riesgo de unanimidad y rigidez, la construcción de un gran consenso desde la “cooptación pluralista”, como el que persigue la *Unidad Nacional*, esgrime una contracara positiva al convertirse potencialmente en una arena gobiernista de múltiples intereses, que bien puede beneficiar la construcción de una política exterior de *coalición de actores autónomos* en condiciones de “normalidad” o estabilidad institucional: todos apoyan la política ejecutiva y todos o la mayoría pueden reflejar sus intereses organizacionales en la agenda exterior. Producir una política exterior de aglutinación de fuerzas y opiniones de diversas tendencias es parcialmente viable, aplicando transacciones recíprocas para reforzar la lealtad de las fracciones políticas con *incentivos* personales o políticos (Velosa, 2012: en este volumen), tales como cuotas burocráticas, inclusión en los procesos de consulta o toma de decisiones, asignación de recursos, etcétera. En contraposición, esta estrategia puede deformarse en su expresión extrema hacia el peligro del desconocimiento, la evasión y/o la represión de la escasa crítica política con *incentivos* “perversos” usados por la mayoría gobiernista, tales como la censura, la condena pública, la marginalización, el bloqueo político, la “satanización”, etcétera, especialmente en coyunturas donde los cambios bruscos son altamente factibles o predomina un contexto de alta incertidumbre. En ese orden de ideas, tales prácticas fueron comunes cuando estaba en vilo la primera reelección de Uribe, cuando se “salió de las manos” la mediación de Venezuela ante las FARC para gestionar el Acuerdo Humanitario, cuando se declaró inconstitucional una segunda reelección, cuando la administración Obama eligió reducir el monto total y el porcentaje militar del Plan Colombia, o cuando el Congreso norteamericano “congeló” el trámite de ratificación del TLC firmado con Colombia.

Pero de incluirse antidotos como la coordinación previa de posiciones frente al entorno internacional, la institucionalización de la confianza en medio de la diferencia, el uso constructivo del conflicto de intereses, entre otros semejantes, y en medio de un contexto doméstico e

²⁹ Véase, por ejemplo, las palabras del presidente J. M. Santos en relación con el voto positivo de Colombia a la Resolución 1973 de 2011 del Consejo de Seguridad de la ONU para aprobar la intervención militar (limitada) sobre Libia, en las que el mandatario resalta la preponderancia de la protección internacional a la población civil. En: “Sí “va haber intervención militar en Libia”: Santos. (2011, marzo 20). *Colprensa*. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/si-%E2%80%9Cva-haber-intervencion-militar-en-libia%E2%80%9D-santos-15360>

internacional –sistémico– de bajos desafíos a la gobernabilidad (que se caracteriza por el funcionamiento y la legitimidad de la autoridad política) y a la estatalidad, fundamentada en la autonomía o soberanía frente a las demás unidades del sistema internacional, el Ejecutivo no percibirá “amenazas” importantes como para frenar, disuadir y/o castigar la proyección exterior de esos intereses o acciones de los demás actores domésticos. Precisamente, dos de las tareas que el gobierno Santos piensa asumir en política exterior son el aumento de la coordinación institucional a través del rol integrador del Ministerio de Relaciones Exteriores y la activación permanente de mecanismos de consulta multipartidista y con la sociedad civil (gremios, Academia, ONG, etcétera) para la construcción intersubjetiva de la política exterior, de acuerdo con una edificación compartida de la visión acerca del rol o los roles internacionales que Colombia está llamada a desempeñar en el sistema internacional y/o la región (Velosa, 2012: en este volumen). De no valerse de esas medidas cohesivas y al cerrar los márgenes de negociación para definir la política exterior (monopolización), el Ejecutivo se enfrenta a la probable *impugnación* de las decisiones, los medios y fines gubernamentales y/o a la *competencia* con otras organizaciones estatales y con otros actores domésticos relativamente autónomos, que dependen de sus propios recursos o de recursos internacionales, los cuales optan por actuar estratégicamente en la arena política internacional.

Funcionamiento y balance de los logros del Ministerio de Relaciones Exteriores

A lo largo de la administración Santos se han podido palpar cambios graduales, pero relevantes, en lo que tiene que ver con el fondo, es decir, la visión, la estructura, los procedimientos y la financiación del Sistema de Política Exterior. En conjunto son pequeños pasos y han dependido mucho de la cabeza de la Cancillería, María Ángela Holguín, pero se avistan como vigas que podrían señalar la viabilidad de un proceso más profundo de construcción estatal, no coyuntural, de la política exterior, que sólo una evaluación rigurosa de implementación podrá confrontar (la cual no es posible realizar aquí, porque desbordaría los marcos del presente trabajo). A continuación se brindarán algunos de esos cambios relativos de fondo, matizados con continuidades o debilidades prevalecientes.

Las debilidades del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) son bien conocidas por los analistas de la política exterior colombiana. Desde el diagnóstico profundo que realizaron Pardo, Tickner y Beltrán (2006) sobre el estado del Servicio Exterior y el Sistema Diplomático, el panorama global advierte una institucionalización limitada, baja profesionalización de los funcionarios tanto de carrera como de libre nombramiento y remoción, estrecha condición de la infraestructura, reducida presencia internacional (consulados y embajadas), problemas de información, insuficiente disponibilidad de recursos y escasa autonomía del Sistema de Política Exterior frente al Ejecutivo. Hoy es posible percibir tanto problemas endémicos como paulatinos cambios durante la era Santos. El proceso de fortalecimiento institucional y la adquisición de mayor autonomía relativa parecen ser preocupaciones clave para una Cancillería que anteriormente tendía a limitarse a secundar las posiciones presidenciales frente al entorno regional y mundial. Esto, particularmente por la priorización gubernamental de los asuntos militares y de seguridad sobre las demás dimensiones de las relaciones exteriores, sumada al alto grado de personalismo presidencialista que bloqueaba el rol coordinador del MRREE frente a la acción exterior de los demás ministerios (Borda, S., Ramírez, S., Tokatlián, J. y otros, 2010: viii).

Actualmente, el MRREE se propone cuatro estrategias generales para cumplir con ese crecimiento institucional dentro de su Plan Estratégico 2010-2014: reformar la carrera diplomática y consular, rediseñar institucionalmente la Cancillería, desarrollar un proceso de transformación organizacional y cultural, y apoyar la creación y consolidación de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado (MRREE, 2010: 10). Para las tres primeras, se están evidenciando acciones de reestructuración y de ajuste de procedimientos con un papel más relevante para los técnicos y los académicos, pero aún deberán evaluarse a fondo su proceso de implementación y sus impactos a mediano plazo. Entre las acciones de mejoramiento de la calidad de funcionamiento, se pueden resaltar la rendición pública de cuentas a través de la página electrónica del MRREE y la adopción de medidas tales como la optimización de los procesos de comunicación interna y de rendición de cuentas de las misiones en el exterior; la actualización de las plataformas y los contenidos de las comunicaciones externas (públicas); el estudio de riesgos en los procesos de contratación directa; la aceleración de la publicación de los resultados de las etapas precontractual y contractual; actualizar la contabilidad del uso de los bienes de propiedad, planta y equipo; detallar los procesos jurídicos en contra dentro de los estados financieros; mejorar la precisión de la contabilidad de la deuda interna y cumplir con la presentación puntual de los informes de austeridad y eficiencia en la ejecución del gasto público pertinente al MRREE; mejorar los sistemas de seguridad industrial e infraestructura, entre otras acciones correctivas (MRREE, 2011). Asimismo, la Cancillería adelanta gestiones para capacitar a 100% de su personal de planta y ampliar la capacidad física de todas las embajadas y consulados de Colombia (MRREE, 2010: 25-27).

La cuarta estrategia llama especialmente la atención por el grado de interés público que está suscitando la creciente tensión entre el gobierno Santos y los representantes jurídicos y las ONG que apoyan a las víctimas del conflicto armado interno, a propósito de las condenas que debe cumplir el Estado colombiano por su conexión u omisión frente a violaciones al Derecho Internacional Humanitario. Es evidente que el rango de maniobra presidencial (un *interés gubernamental*), sobre todo en temas de seguridad interna, depende estrechamente del grado de apoyo que tenga el Ejecutivo por parte de las Fuerzas Armadas como institución estatal (siguiendo un *interés estatal*) y élite o grupo de intereses. Esto último a razón de que no son una estructura o maquinaria de guerra y seguridad puramente “neutral” frente a la política doméstica – y el conflicto armado – y deben proteger el *interés de la organización* (Velosa, 2012: en este volumen) a la que pertenecen, u “organizaciones”, si se distingue al nivel de los cuerpos policial, militar, aéreo y naval. Complementando ese interés *gubernamental* con un interés *estatal*, Presidencia y MRREE han sumado energías para crear en 2012 la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado y cuya dirección asumió el ex ministro de Justicia y constituyente Fernando Carrillo Flórez, quien revela que el Estado colombiano intenta seguir una experiencia institucional que ya implementaron Brasil y Chile, y redondea el monto que tendría que saldar (e intentará reducir) el Estado colombiano de prosperar las demandas en su contra: unos mil billones de pesos³⁰. La tensión final, explicitada en relación con decisiones como esa, vendría siendo una búsqueda de articulación de los intereses *organizacional*, *gubernamental* y *estatal* como coalición de intereses en oposición a un sensible y persistente *interés nacional*, como son la reparación formal a todas las víctimas del conflicto armado, o la exposición pública de toda la verdad respecto a los abusos y las omisiones de las entidades estatales y de los gobiernos, más en medio de un proceso de

³⁰ Agencia para la Defensa Jurídica del Estado empezará a funcionar en marzo. (2012, febrero 9). RCN Radio. Recuperado el 4 de marzo de 2012 en: <http://www.rcnradio.com/noticias/editor/agencia-para-la-defensa-juridica-del-estado-e-136078>

Justicia Transicional sobre el que ya está poniendo sus ojos la Corte Penal Internacional (CPI). Ahí es posible entrever tanto una continuidad como un cambio respecto al mandato de Uribe: como cambio, una persistente búsqueda de cohesión interinstitucional transversal como respuesta a la usual *fragmentación competitiva* en la representación exterior de los intereses organizacionales de las diferentes agencias del Estado, pero también una continuidad frente a la relación *conflictiva* entre la coalición de entidades centrales para la política de seguridad (Presidencia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Fuerzas Armadas) y la sociedad civil organizada en cuanto a temas de derechos humanos y gestión humanitaria.

Si se examina el eje financiero, se mantiene constante la baja participación porcentual del MRREE en el presupuesto nacional total para el funcionamiento institucional, con cerca de 0,3% del total de recursos asignados al Estado y comparativamente menos que la asignación de 15,2% para el sector Defensa o 21% para el de Protección Social en 2011 (Ministerio de Hacienda, 2010: 25). Ahora bien, al abordar no la ubicación porcentual en la estructura general de participación presupuestal sino el incremento anual para el sector de 2010 a 2012, se comprueba un aumento no despreciable en la asignación de recursos. En 2011, el informe de ejecución del MRREE arrojó un total de \$183.625.952.626 utilizados (MRREE, 2011) frente a \$161.724.857.947 “gastados” en 2010 (MRREE, 2010). Es decir, un aumento aproximado de 13,54% (sin restarle el efecto inflacionario anual). Aunque aún no se ha ejecutado el presupuesto ministerial de 2012, se anticipa una disponibilidad del orden de \$226.965.457.533 como presupuesto aprobado (MRREE, 2012). Siguiendo el sentido anterior, se tienen dos formas de comparar para apreciar el incremento actual. En el primer caso, si se confronta el presupuesto aprobado para 2011 (diferente al gastado), del orden de \$195.000.000.000, frente al aprobado para 2012, se encuentra un aumento de 16,39%. Si se compara el aprobado de 2012 con el ejecutado de 2011, se tiene un aumento sensible de 23,6%. Claro está, aclarando en este segundo indicador que a diciembre de 2011 el MRREE tenía entre sus “cuentas por pagar”, un valor de \$216.899.498.

A fin de cuentas, dadas las urgentes necesidades de este sector estratégico para todas las demás entidades del Estado, que precisa de profundos y costosos cambios estructurales y procedimentales, reconociendo que el aumento de *capacidades* debe ser una prioridad de Estado en correspondencia y proporcionalidad con los ambiciosos *objetivos* internacionales que se viene trazando Colombia, el aumento presupuestal se queda bastante corto si se involucran dos consideraciones adicionales. Primero: la tendencia de la baja participación porcentual del MRREE frente a otros ministerios en el presupuesto anual se mantiene, en discordancia con la centralidad y el protagonismo que quiere darle el Gobierno Nacional al MRREE. Segundo: si se toma en cuenta que en 2011 el MRREE reveló que sólo los gastos de personal o “nómina” sumaban 95,2% de los gastos totales de funcionamiento³¹ y se adjunta que para 2012 esos mismos gastos equivaldrían a 91,2% (\$201.013.530.608), es fácil observar cómo casi la totalidad de los recursos asignados se encuentra comprometida en costos que no tendrán un impacto directo sobre las necesidades de reforma y mejoramiento del sector.

Dicho indicador se agrava cuando se le añade que la mayor parte de esa nómina se halla fuertemente concentrada en diplomáticos de “Alto Nivel” y no en los profesionales, técnicos o capacitadores. No obstante, es justo matizar este defecto distributivo con la formulación del

³¹ Ministerio de Relaciones Exteriores (2011). *Presupuesto Aprobado 2011*. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/finances/foreign>

amplio Plan de Inversión y Compras para el sector que se fijó para 2012. De acuerdo con el plan (MRREE, 2012), para el propósito del fortalecimiento institucional se promoverán seis proyectos por un monto aproximado de \$50.450.300.000: compra de nuevas sedes en el exterior, mejoramiento de la infraestructura, adquisición de hardware y software, implementación del sistema de automatización de la gestión documental, capacitación integral para funcionarios y acompañamiento a los colombianos que retornan al país. Adicionalmente, se busca que la Política Integral Migratoria (redes exteriores de apoyo al migrante y promoción exterior de la PIM) sea apoyada por un valor de \$6.879.000.000 y que las estrategias de inserción al Asia-Pacífico y de Integración Fronteriza (Plan Fronteras) sean aupadas por un monto cercano a \$3.000.000.000.

Si se ha de referirse al balance (logros y desafíos) presentado por la Cancillería en 2011 tras su primer año de gestión, cabe reafirmar que la diversificación geopolítica, que se traduce en el fomento de relaciones políticas con áreas geográficas y países no tradicionales, así como la diversificación temática, que se expresa en los nueve ejes anteriormente referidos dentro del Plan Estratégico 2010-2014, son pilares de cambio que se pueden verificar por hechos como la mediación colombo venezolana para el regreso a Honduras del derrocado Manuel Zelaya — sin exigir la deposición del gobierno golpista de Lobo instalado en su lugar — y el retorno de ese Estado a la Organización de Estados Americanos (OEA), la recuperación de las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador, aunque no del comercio bilateral, el alto número de giras internacionales de Presidencia y Cancillería, la visibilidad del país en plataformas multilaterales como el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad (CS) de la Organización de Naciones Unidas, la dirección político-técnica de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Presidencia temporal de la Comunidad Andina de Naciones y la iniciativa de su proceso de “reingeniería”, y la participación activa en el “relanzamiento” de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) de la mano con Brasil.

Pese a que se ampliaron los contenidos temáticos, el libre comercio (los TLC) y las inversiones parecen concentrar el mayor caudal de intereses comunes y compromisos bilaterales. Los TLC con los EE.UU. y la Unión Europea, el fortalecimiento de la Alianza del Pacífico o “Área de Integración Profunda” (AIP), denominada “alianza estratégica” con los Estados latinoamericanos que ya tienen TLC con EE.UU. y la Unión Europea y que miran hacia el Asia-Pacífico: nominalmente, México, Chile y Perú, además de la política combinada bilateral/multilateral de inserción al mercado del Asia-Pacífico mirando hacia las plataformas APEC, FOCALAE, ASEAN y el Acuerdo de Asociación Económica de los Cuatro o P-4³² (Chile, Singapur, Nueva Zelanda y Brunei), evidencian un interés prioritario por aproximarse a las economías emergentes y por ubicarse entre las mismas. Es decir, Colombia apunta a seguir el “camino exitoso” de inserción flexible que están siguiendo México, Chile y Perú como países que focalizan la oferta de *commodities* y la desregulación del control a los capitales externos. Globalmente, hay una alta concordancia entre gobierno, ministerios de Comercio y Relaciones Exteriores, Proexport y empresarios, acerca de que esta es la estrategia exterior que el país necesita para desarrollarse.

Sin embargo, para insertarse con plena membresía y disfrutar de esas ventajas en coordinación económica colectiva, con el fin de aupar las transacciones y la IED, Colombia enfoca sus energías en la búsqueda de respaldo por parte de quienes son miembros en regla para levantar la moratoria a la adhesión de más participantes en APEC, acentuando el bilateralismo multitemático y la firma de

³² Véanse las recomendaciones de la Misión de Política Exterior al respecto en el capítulo “Relaciones con Asia” en: Ministerio de Relaciones Exteriores y Fedesarrollo. (2010, abril). *Misión de Política Exterior*. Págs. 66-70.

TLC con ellos. La apuesta es aún mayor si se considera la vieja aspiración de Colombia de estar en el centro de un gran mercado libre hemisférico en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Frustrada esa opción hacia 2005 por parte de la oposición de economías de apertura moderada como Brasil, Argentina y Ecuador, o escépticas del libre comercio como Venezuela y Bolivia, Colombia hoy le apunta al APEC como un medio para estar en el corazón de un posible gran mercado ampliado, mega zona de libre comercio o *Trans-Pacific Partnership* (TPP) impulsada por los EE.UU. y dirigida a los miembros del foro APEC³³. En otras palabras, el TLC con EE.UU. nunca dejó de ser una prioridad, aún en medio de su “congelamiento” por parte del Congreso norteamericano, y siempre ha sido visto como un “trampolín” para ingresar a un gran mercado del Pacífico, como legado de la visión de “negocios y emprendimiento” compartida por líderes políticos restauradores (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010: 26) como el peruano Alan García y el propio Álvaro Uribe Vélez. Por el momento, Colombia tiene que conformarse con acentuar el bilateralismo, hacer alguna presencia en invitaciones “especiales” del APEC³⁴ y esperar a que en la próxima cumbre en 2012 en Vladivostok (Rusia) se tome seriamente su candidatura de incorporación. En el mismo esquema “estratégico”, fueron de la mano dos “logros” diplomáticos como la participación de Colombia en el Foro de Turismo de la Asociación de Naciones del ASEAN en Camboya³⁵ y la asunción de la coordinación regional del FOCALAE (Foro para la Cooperación entre América Latina y Asia del Este) por parte de la Canciller Holguín para el período 2011-2013, cuya reunión de 2012 se celebrará en territorio colombiano (MRREE, 2011).

En un recuento vertiginoso, el MRREE considera que va por buen camino y realiza un balance general (MRREE, 2011) en el que incluye diversos hitos diplomáticos. En cuanto a acuerdos comerciales, Colombia se jacta de contar actualmente con ocho acuerdos vigentes (Mercosur, CAN, Caricom, México, Chile, EFTA, Triángulo Norte u Honduras-Guatemala-El Salvador y con Canadá), dos recientemente suscritos (con los EE.UU y con la UE), tres en negociación (Corea del Sur, Panamá y Turquía) y seis que se buscarán a futuro (Japón, Australia, Nueva Zelanda, Comunidad del Golfo, Costa Rica y República Dominicana). A esto se le suman numerosos acuerdos internacionales de fomento y protección a la inversión (APPI) y acuerdos para evitar la doble tributación (ADT). El empuje de los objetivos de la *internacionalización* económica y de la *diversificación* comercial como grandes intereses de gobierno y de las grandes empresas se evidencian aquí con mayor intensidad, pero también un gran margen de oportunismo e improvisación, tratando de tomar ventajas relativas en una estructura económica internacional que favorece la apertura a pesar de las recesiones norteamericana y europea, básicamente sostenida por las economías emergentes. Una de las externalidades que ya se está manifestando es la aparición de un efecto no deseado y negativo de cruce múltiple de tratados y normas de transacción de diverso alcance y origen o “*Spaghetti Bowl*”³⁶.

³³ Apec todavía no abre sus puertas. (2011, noviembre 15). *El Mundo*. Recuperado en: http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/apec_todavia_no_abre_sus_puertas.php

³⁴ Como por ejemplo, la presencia informal del embajador colombiano en Corea del Sur, Jaime Alberto Cabal, del presidente colombiano del BID, Luis Alberto Moreno, y de representantes de la ANDI en la cumbre empresarial de 2011. Véase: Colombia asiste como invitado a cumbre empresarial de APEC. (2011, noviembre 11). *Reuters*. Recuperado en: <http://www.prensa.com/uhora/colombia-asiste-como-invitado-cumbre-empresarial-de-apec/38955>

³⁵ Colombia buscará fortalecer vínculos con Asia. (2011, enero 14). *El Colombiano*. Recuperado en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/colombia_estara_en_foro_de_turismo_de_asean/colombia_estara_en_foro_de_turismo_de_asean.asp

³⁶ Jagdish Bhagwati lo bautizó así, al percibir el “enredo” jurídico, político y técnico del surgimiento de múltiples TLC entrecruzados, poniendo en entredicho cláusulas como la de la “Nación Más Favorecida” (NMF) o el cumplimiento mismo de las normas y los arreglos que se están negociado o están pendientes en las rondas de liberalización en la OMC. Véase: Melchior. (2005). *GSP in the “spaghetti bowl” of trade preferences*. Norwegian Institute of International Affairs.

En el ámbito diplomático, se resaltan la designación de Cartagena como anfitriona de la VI Cumbre de las Américas en 2012; la apertura de nuevas embajadas en Emiratos Árabes, Indonesia, Trinidad y Tobago, y Turquía; la apertura de consulados en Shanghái (China), Orlando (EE.UU), Newark (EE.UU) y Vancouver (Canadá); y de nuevas oficinas de Proexport en Seúl (Corea), Tokyo (Japón), Estambul (Turquía) y Shanghái (China). Igualmente, se denotan la renovación del mandato de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (OACNUDH) por tres años más, la firma del acuerdo con la Corte Penal Internacional para que se puedan cumplir algunas condenas internacionales en cárceles colombianas, la participación desde el CS de la ONU en la promoción de la reconstrucción de Haití, el respaldo al mandato de intervención para la OTAN sobre Libia, la búsqueda de sanciones contra Irán, Sudán y Siria en conjunción con las posiciones de EE.UU., e incluso un tenue ejercicio de mediación entre el gobierno de Israel de Benjamín Netanyahu y el jefe de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmud Abbas, para que regresen a la mesa de diálogo.

Conclusiones

Aún es pronto para afirmar de tajo que Colombia tiene sencillamente una política exterior de gobierno y no de Estado, determinada primordialmente por las posibilidades u oportunidades de las coyunturas doméstica e internacional que hacen viable el pluralismo y el coalicionismo, por la estabilidad relativa en el orden interno de la seguridad –aunque entre enero y febrero de 2012 se evidenció una fuerte escalada en la intensidad de los ataques de las FARC– y por una estructura internacional o “clima” altamente favorable para los negocios a pesar de las crisis norteamericana y de la zona euro. De ser así, bastaría una crisis interna (política, económica o de seguridad) para retornar al conocido “parroquialismo” o mirada hacia adentro, al alineamiento tradicional o *Bandwagoning* con los EE.UU., a la desconfianza hacia gobiernos que no comparten la misma visión sobre la integración económica o la seguridad internacional, y a la jerarquía extenuante de las necesidades militares de la seguridad y a su diplomacia de apoyo en búsqueda de cooperación, que fue el escenario dominante en la era Uribe Vélez. No obstante, también es apresurado afirmar que todos los cambios positivos que se están experimentando apuntan en la dirección correcta, son planificados, sostenibles y trascenderán a pesar del cambio de gobierno, siempre y cuando no se suscite una reelección de J.M. Santos. Es aún más avezado afirmar que las actuales *capacidades* de Colombia y sus *objetivos* en política exterior implican una construcción coherente entre el *rol internacional* que el país busca o cree que “se merece”, las *oportunidades* del entorno regional y mundial, y los *instrumentos* o medios que se están privilegiando, tales como los TLC, las giras intensivas, las políticas de prestigio o visibilidad internacional, los acuerdos de cooperación técnica en nuevos asuntos como tecnología, educación y medio ambiente. Colombia no es una *potencia emergente* aún –cabría más bien el de potencia secundaria– ni tiene una política exterior acorde con esa envergadura. Tiene muchos indicadores macroeconómicos a favor, mayor visibilidad exterior y mayor autonomía en el sistema internacional, pero presenta debilidades estructurales persistentes en el diseño y funcionamiento de sus sistemas diplomático y de servicio exterior.

Hay una apuesta de transformación institucional de la política exterior que no se puede desconocer, de índole *vertical* (Ejecutivo hacia Cancillería y demás ministerios) y *transversal* (marcada por búsqueda de consensos Ejecutivo-Legislativo, Ejecutivo-Cortes, Ejecutivo-sociedad

civil y coordinación del MRREE con los demás ministerios), que empieza con un coalicionismo doméstico de intereses de tipo *pluralista (Unidad Nacional)*, que busca apartarse de los extremos ideológicos, que tiende a la ubicación de “centro-derecha” (y no puramente conducta aséptica o “pragmática”) en el espectro político por sus connotaciones económicas y sociales parcialmente redistributivas, que favorece la proyección exterior de intereses sectoriales u organizacionales mediante la figura de *coalición de actores autónomos*. No es una construcción puramente racional y calculada, pero se busca un cierto balance entre objetivos internacionales sectoriales del Ministerio de Defensa buscando la *cooperación militar*, del Ministerio de Comercio a través de la *diversificación comercial y de inversión externa*, del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante la *diversificación política y proyección internacional* y hasta del Ministerio de Justicia a través de la *cooperación judicial y representación de los intereses* de Gobierno y de Estado frente a los fallos de la Justicia Internacional. La política de seguridad es aún un interés doméstico clave, con elementos exteriores y diplomacia de apoyo, pero se tiende a delegar en manos de la cartera respectiva y no hace parte nuclear de los contenidos temáticos de la proyección internacional de Presidencia y Cancillería. Hay un “Plan Estratégico” que parece orientar la conducta internacional y las prioridades del país pero aún es un sumario de puntos deseables o de necesidades que responden a una interpretación de la estructura internacional actual y no a una visión de largo aliento. Hay *diversificación geopolítica y temática*, lo cual debe atribuírsele también al cierre de la administración Uribe, pero no parece orientada por una evaluación rigurosa de los intereses comprometidos, los socios potenciales, los riesgos y los posibles resultados no deseados. Hay insuficiencia presupuestaria, funcional, profesional y estructural en el Sistema de Política Exterior, pero también un plan ambicioso de mejoramiento e inversión que sólo el tiempo y los resultados probarán junto con un modelo de evaluación de procesos y resultados, el cual lastimosamente no se ofrece, por razones de espacio, en este documento.

Recomendaciones

Con base en las anteriores conclusiones, pueden proponerse algunas consideraciones para profundizar el debate sobre la orientación, los cambios y las continuidades de la política exterior colombiana, y para fortalecer el sistema diplomático y de servicio exterior. A la Cancillería, a los profesionales de la Academia Diplomática de San Carlos y a los expertos del Centro de Pensamiento Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, se sugiere:

1. Construir un documento estratégico o “Visión de Política Exterior” que trascienda los lineamientos generales como la visión y misión institucionales enfocadas en las prioridades y tiempo del Gobierno. Se trata de delinear un panorama proyectivo que integre con coherencia un balance entre capacidades (económicas, militares, diplomáticas, interministeriales, geopolíticas, de capital social) y objetivos internacionales del Estado colombiano, prioridades temáticas y geográficas a largo plazo, estrategias e instrumentos de interacción, inserción internacional e integración, costos de la proyección internacional, beneficios, riesgos, relación entre objetivos internacionales y metas domésticas (reducción de la pobreza y la desigualdad, reducción de la brecha tecnológica y educativa, aumento de la representatividad democrática, aumento de la transparencia y eficiencia institucional, reducción de la criminalidad, construcción de una solución pacífica e integral del conflicto armado interno, desarrollo del mercado interno, promover la protección y uso sostenible de los recursos naturales, promover la protección del patrimonio biológico y cultural). Para este cometido sería indispensable

articular la “Visión” con la construcción de un gran “Plan Nacional de Desarrollo” como visión doméstica y política de Estado, a partir del debate y la búsqueda de un consenso de carácter pluralista y nacional donde se pongan sobre la mesa la idoneidad de los actuales modelos de crecimiento y de desarrollo, la política de transferencia de rentas y regalías, la política antidrogas, el gasto y la inversión militar, la política de educación, la política comercial y de atracción de inversión externa.


2. Construir un balance estratégico de fortalezas y debilidades del sistema de política exterior, por áreas específicas (finanzas y presupuesto anual, inversión, infraestructura, organigrama, automatización, plataforma tecnológica, investigación, profesionalización, representatividad internacional, procesos de comunicación interna, procesos de divulgación pública, niveles de coordinación interministerial, etcétera), con indicadores y estadísticas precisas.
3. Reforzar los niveles de *accountability* (rendición pública de cuentas) y de participación ciudadana (residentes y migrantes) en las dimensiones financiera, diplomática, educativa e investigativa, mediante la introducción de plataformas interactivas y programas fijos (no intermitentes) de aproximación al ciudadano, incluyendo la posibilidad de coordinar con el Ministerio de Educación una política pública para formar al ciudadano en los asuntos esenciales de la política exterior, desde una estrategia descentralizada que involucre a las instituciones de formación secundaria y universitaria tanto públicas como privadas.
4. Convocar y coordinar un debate público nacional sobre los logros, los retos y las tareas pendientes de la política exterior colombiana que tome como base pero profundice y trascienda el balance institucional de los logros y desafíos presentado en 2011. Se sugiere el involucramiento pluralista, invitando a los actores más representativos en cuanto a: gremios industriales, comerciales, constructores, financieros y agropecuarios, sindicatos, ONG, partidos políticos, organizaciones campesinas e indígenas, universidades públicas y privadas, tanques de pensamiento y medios de comunicación.
5. Convocar y coordinar trabajos exploratorios y de investigación en problemas internacionales y de política exterior colombiana, en conjunción con académicos, investigadores y semilleros, en alianza estratégica con Colciencias y con organismos de cooperación internacional.
6. Adicionalmente, se propone a los tanques de pensamiento, las universidades y los medios de opinión, que desarrollen frecuentemente talleres y seminarios conjuntos de formación en relaciones internacionales y política exterior colombiana, además de encuentros permanentes para debatir la estructura y la coyuntura de la política exterior con el apoyo de plataformas digitales y medios físicos de divulgación.

Referencias

- Acevedo, J. M. (2011, abril 11). El pragmatismo de Santos. *Vanguardia Liberal*. Recuperado en: <http://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/100276-el-pragmatismo-de-santos>
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. Colombia. En Cardona Ed. (2011). *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 91-121). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).
- Borda, S., Ramírez, S., Tokatlián, J. y otros. (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia. Informe Final de abril de 2010*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Fedesarrollo, BID y CAF.
- Borda, S. (2011). Política Exterior y Derechos Humanos en Colombia: un manual para la contención de la presión internacional. En Ziccardi y Velasco, *Derechos Humanos en Política Exterior: seis casos latinoamericanos* (pp. 123-160). Ed. Porrúa-ITAM. Recuperado en: <http://www.prof.uniandes.edu.co/~sborda/publicaciones/DDHHpolext.pdf>
- Bustamante, M. y Chaskel, S. (2012). ¿Con Santos podrá Colombia dejar el pasado atrás? *Espacio Laical*, VII, 29, enero-marzo 2012, pp. 51-57. Recuperado en: <http://www.espaciolaical.org/contens/29/5157.pdf>
- Cuestionario Política Exterior Candidatos 2010; respuestas de Juan Manuel Santos. *Revista Semana y Universidad del Rosario*. Recuperado en: http://www.urosario.edu.co/Elecciones/Nuevos-Cuestionarios/Politica_Exterior/Juan-Manuel-Santos/
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Flemes, D. y Wojczewski, T. (2012). Sekundärmächte als Gegenspieler regionales Führungsmächte? Fehlende Gefolgschaft in Sudamérica, Südasiens und Subsahara-Afrika. En D. Flemes, D. Nabers, y D. Nolte, D. (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 155-184). Baden-Baden: Nomos.
- Flemes, D. (2010). Brazil: Strategie Options in the Changing World Order. En D. Flemes (Ed.), *Regional Leadership in the Global System* (pp. 93-112). Farnham/Burlington: Ashgate.
- Forero, L. (29 de enero de 2011). Repunte de la diplomacia colombiana permite mirar a EE. UU. y Europa. *El Tiempo*. Recuperado en: <http://m.eltiempo.com/politica/santos-tras-un-liderazgo-regional/8806248>
- Garay, J. (2011). La política de inserción internacional de Colombia. *Nueva Sociedad*, 231, pp. 66-78.
- García, R. (2010). Nueva política exterior: de la degradación diplomática a la búsqueda de intereses comunes. *Revista La Ciudad*. Recuperado en: http://www.revistalaciudad.com/index.php?option=com_content&view=article&id=571:nueva-politica-exterior-de-la-degradacion-diplomatica-a-la-busqueda-de-intereses-comunes&catid=39:cronica&Itemid=62
- Gil, L. (2 de diciembre de 2011). Pragmatismo e interés nacional. *El Tiempo*. Recuperado en: <http://m.eltiempo.com/opinion/columnistas/lauragil/democracia-y-relaciones-colombo-venezolanas/10869866>
- Hermann, M. G. (2001). How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. *International Studies Review*, 3 (2), 47-81.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

- Ministerio de Defensa. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Colombia. Recuperado en: http://www.fac.mil.co/recursos_user/documentos/Politica.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). *Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2011: hacia la estabilidad macroeconómica*. Colombia. Recuperado en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/elministerio/prensa/Historicos/2010/Presentaciones%202010/PresentacionPresupuesto%202011.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Ejecución presupuestal acumulado a diciembre de 2010*. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/finances/foreign/spending>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Ejecución presupuestal acumulado a diciembre de 2011*. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/finances/foreign/spending>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). *Presupuesto aprobado*. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/presupuesto%20aprobado.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). *Presupuesto de inversión 2012 - Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/DISTRIBUCION%20DE%20RECURSOS%202012.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Plan Estratégico 2010-2014. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Colombia. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Plan%20Estrat%20C3%A9gico%202010%20-%202014.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Evaluación Plan de Mejoramiento MRE de diciembre 12 de 2011*. Colombia. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Evaluaci%20C3%B3n%20Plan%20de%20Mejoramiento%20MRE%2031-12-2011.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Colombia: logros del primer año de gobierno y los desafíos que vienen*. Recuperado en: www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/LogrosyDesafios.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011, Agosto). Boletín Semanal No 14. Recuperado en: <http://www.embajadacolombia.ca/documents/Boletin-Semanal-14.pdf>
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Negrón, N. (2010). Candidato Santos intenta recomponer su imagen en frontera con Venezuela. Reportaje para la agencia AFP. Recuperado el 19 de febrero de 2012 en: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gObTFL9wf1cznnZKSnb1STYz72GQ>
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flandes, D. Nabers & D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionale Ordnung* (pp. 17-52). Baden-Baden: Nomos.
- Nuñez, R. (2011). *Colombia: los pilares de la nueva política exterior de Santos*. Recuperado en: <http://www.infolatam.com/2011/04/26/colombia-los-pilares-de-la-nueva-politica-exterior-de-santos/>
- Pastrana, E. (2011a). *La política exterior colombiana y la perspectiva de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?* KAS Paper, 15. Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E. (2011b). La Política Exterior Colombiana Hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. En IX curso para diplomatas sul-americanos. Textos académicos (pp. 67-82). Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão y Ministério das Relações Exteriores.
- Pastrana, E. y Trujillo, L. (2011). La Operación Fénix de las Fuerzas Armadas Colombianas a la Luz del Derecho Internacional. *Diálogo de Saberes*, 34, 197-226.
- Peña, E. (2010). Tras 10 meses de mandato, el presidente Santos marca giro al centro. *El Tiempo*. Recuperado el 18 de febrero de 2012 en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9665535.html

- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, pp. 79-95. Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf
- Rodríguez, C., Barret, P. y Chávez, D. (2006). *La nueva izquierda en América Latina, sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Norma.
- Ripsman, N. (2009). Neoclassical Realism and Domestic Interest Groups. En S. Lobell, N. Ripsman & J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy (170-193)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tickner, Pardo y Beltrán (2006). *¿Qué diplomacia necesita Colombia? Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Tickner, A. (5 de marzo de 2011). Los embajadores de Juan Manuel Santos: diplomacia y favores políticos. *El Espectador*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articulo-254979-diplomacia-y-favores-politicos>
- Torrijos, V. (2011). La política de seguridad en Colombia: ¿ruptura, o una continuidad creativa? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6, 1 (enero-junio, 2011). Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado en: http://www.umng.edu.co/www/resources/tpz_06-vicente%20torrijos.pdf
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.



Comercio exterior e inversión: entre la improvisación y la subsunción

Oscar Simmonds Pachón*
Mauricio Diagama Durán**

Introducción

En este esquema de comportamiento en la arena internacional, los países secundarios pueden desarrollar acciones de tipo *conflictivo, competitivo o cooperativo*; lo que se puede notar en el caso sudamericano es que la impugnación relativa aparece como la opción, posiblemente, más aplicada por los países secundarios, de tal manera que la mayoría de estos desarrollan ciertos procesos de manera cooperativa con la potencia regional, que es Brasil, y no entran en muchas contiendas internacionales con ella, mas no se asumen como dependientes de esta potencia (Flemes, en este volumen).

Como se dijo anteriormente, si aplicamos esto a Sur América, sería claro que Brasil jugaría el rol de potencia regional, mientras países como Argentina, Venezuela, Chile, Colombia y Perú, por lo menos, aparecerían como potencias secundarias que buscarían una “diferenciación estratégica” con respecto a las demás naciones.

* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Negocios Internacionales de la Universidad Santo Tomás de Aquino, sede Bogotá; director del Semillero de Investigación Geopolíticas y Negocios Internacionales de la misma facultad. También catedrático de la Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos (RIEP) en la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada y Joven Investigador del Instituto de Estudios Sociales y Culturales (Pensar) de la Pontificia Universidad Javeriana.

** Decano de la Facultad de Negocios Internacionales de la Universidad Santo Tomás de Aquino, sede Bogotá.

En este conjunto, alguna ocuparía un liderazgo transitorio, dependiendo de los temas que la potencia regional promoviera como centrales en su agenda de política exterior, en algún periodo y contexto específicos. Así las cosas, en Sur América veríamos cómo Brasil sería el país que pondría gran parte de las condiciones de interacción, en términos de relaciones exteriores, siendo temas fundamentales, entre otros, el comercio exterior y el manejo de la inversión extranjera directa (IED).

Sin embargo, el caso colombiano evidencia la existencia de otros factores que moldean el escenario de las relaciones internacionales suramericanas. Es decir, se puede ver que Colombia aparece como un país que casi tradicionalmente, pero sobre todo en la era Uribe, se ha caracterizado por desarrollar políticas exteriores enfocadas a un eje de poder no “sur-regional”, prefiriendo alinearse a un eje de poder diferente: Estados Unidos. En este sentido, Colombia sería algo así como un “vector” que no se dirige por parámetros de coordinación con respecto a las maniobras de poder regional del Sur, sino que trata de diferenciarse del conjunto de potencias secundarias por medio de acciones que lo caractericen como el “aliado” de un actor clave no sur regional, como es el país del norte.

Esto ha traído múltiples implicaciones en diversos temas y áreas y uno de estos es el del comercio exterior y las políticas de atracción de Inversión Extranjera Directa¹. Como se podrá ver en este artículo, Colombia ha generado ciertos procesos de comercio exterior con unas características muy particulares que, en los gobiernos del ex presidente Uribe, los pueden catalogar como “subsumidos” en un enfoque bilateralista de política externa, el cual ha tenido como su principal derrotero lo que se pueda lograr como “apéndice” de la política exterior norteamericana. Esta situación, entre otras cosas, ha producido que las políticas de comercio exterior y de IED se mezclen con otra serie de componentes de las agendas de política interior y exterior de ambos países, como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, la securitización de las agendas del Ejecutivo, tanto en Colombia como en EE.UU, el manejo de las pujas de poder con los gremios económicos de cada Nación, entre otros.

Ahora bien, todos estos procesos se entrecruzan con dinámicas que, desde lo político, configuran un sistema de relaciones de poder bastante complejo, por lo que no se puede asumir que el comportamiento de las variables económicas, que son un tema central en este artículo, sea lo único que ejerza intervenciones para la definición de las estrategias en materias de política económica exterior. Por tal motivo, aparece necesario echar mano de algunos elementos que han moldeado un cierto estilo de este tipo de política exterior, que se ha impuesto en gran medida, en muchos de los episodios clave del desarrollo de la política nacional.

Para no ir tan lejos, sin duda, los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe repercutieron de manera particular en la forma como se desarrollaron las políticas de comercio exterior y de inversión extranjera directa – en adelante, IED – (temas fundamentales de la política económica exterior), dentro del marco de la política exterior. Un tema ineludible en este complejo de relaciones de poder tiene que ver con el enfoque bilateralista hacia los EE.UU, con que Colombia ha decidido esquematizar sus relaciones internacionales tanto regionales como globales, manera de ver las cosas que se agudizó en los gobiernos de Uribe. Como anota Eduardo Pastrana:

¹ La inversión extranjera directa (IED) ha jugado un papel variable en las estrategias de la política exterior colombiana, más concretamente en los procesos relacionados con la internacionalización de la economía nacional. Si bien, la promoción de la IED siempre ha estado en la agenda de los gobiernos colombianos, principalmente desde la segunda década del siglo XX, se pueden observar grandes diferencias en las políticas, los marcos jurídicos y los comportamientos de sus indicadores, al observar las dos últimas décadas del siglo pasado y la que llevamos del actual.

Aunque no sea recíproco, la intensificación de las relaciones comerciales con los EE.UU. y la renovación de la cooperación siempre han ocupado el primer lugar en la agenda diplomática colombiana. En la era Uribe, el Ministerio de Comercio contemplaba el TLC con los EE.UU. como “el camino para definir el trato comercial con el resto del mundo” (Pastrana, 2011, p. 4).

Estas palabras de Eduardo Pastrana denotan algo fundamental y que para nadie es un secreto: Colombia ha buscado, siempre, jugar un rol estratégico en la política exterior de EE.UU hacia el sur del continente, por lo que ha propiciado, de múltiples maneras, el anclaje de su política exterior en la norteamericana. Por lo tanto, temas como la injerencia militar por medio del desarrollo del Plan Colombia y otros programas de cooperación estratégico-militar se han mezclado con los asuntos económicos y comerciales del país. Un ejemplo claro de esto se encuentra en los tratados de intercambio comercial como el ATPDEA, que le otorgaban preferencias arancelarias a los productos colombianos en el mercado estadounidense, en correspondencia a sus esfuerzos en contra del narcotráfico. En este sentido y como anotan Mauricio Solano y Claudia Dangond, para Colombia las relaciones bilaterales con EE.UU han sido totalmente prioritarias:

Tan importante ha sido que año tras año Colombia enfila sus baterías diplomáticas y políticas buscando que el apoyo se renueve por parte del Gobierno de los Estados Unidos, para lo cual siempre se requiere la aprobación del Congreso de ese país.

Para el año 2009, debido a la crisis económica mundial, la ayuda se ha visto amenazada, razón por la cual el gobierno colombiano debió buscar otras estrategias para mantener los mecanismos de lucha contra el tráfico ilícito de narcóticos. Entre ellas se ubica el tan discutido acuerdo para renovar la presencia de militares estadounidenses en bases militares colombianas. (Solano y Dangond, 2010, p. 443).

Estos elementos y otros terminan por hacer más complejos el escenario y las interacciones entre los agentes que determinan los derroteros en materia de política económica exterior, comercio exterior e IED, de tal manera que se configura un sistema de relaciones permeadas por intereses económicos y políticos — muchas veces de tipo geoestratégico, pero como veremos en este artículo, también se presentan intereses de las élites de los dos países, siendo particularmente interesante el efecto que tienen algunos gremios económicos en la toma de decisiones desde el lado colombiano — que, de todas maneras, están imbricados con la tendencia latinoamericana aperturista² y que, a su

² Lo que se puede observar entre 1970 y 1990 es una tendencia muy marcada hacia el proteccionismo — aunque los tres últimos años de la década de los 80 perfilaron el cambio que se materializaría en la década de los 90, en la cual dispositivos de control macroeconómico como la banda cambiaria, los impuestos a las inversiones extranjeras y los condicionamientos a los inversionistas, jugaron el papel preponderante. Lo anterior sustentado en el modelo de sustitución de importaciones cepalino, el cual propendía por una cierta autonomía productiva de los países latinoamericanos y, como anota Luis Jorge Garay (1997), en una cierta desconfianza por parte de los gobiernos de la región hacia la IED, ya que esta era considerada como un motor de la “pérdida de soberanía” de estos países. Pero desde la década de los 90 se ha presentado una variación sustancial en la forma de percibir y gestionar la IED. A tal punto que hoy los gobiernos la esgrimen como un elemento fundamental del crecimiento económico y sin el cual no se puede concebir el desarrollo del país. Este cambio de perspectiva ha supuesto ciertos virajes en el rol de la IED en las agendas de política exterior de los gobiernos colombianos, principalmente desde la década de los 90, lo que hace emerger como prioritario el entendimiento de algunas de las implicaciones de estas variaciones en el posicionamiento internacional de Colombia. Así las cosas, en el presente artículo se plantea una aproximación analítica que se nutre de algunos elementos del realismo neoclásico y de la teoría del rol nacional, para entender tales cambios.

vez, terminan por subsumir los criterios económicos y sociales que, teóricamente, deberían ser los fundamentales a la hora del diseño de políticas en materias de comercio e inversión, pero no como meros generadores de ingresos sino como elementos impulsores de un desarrollo social integral para la población colombiana.

Ahora bien, para adentrarse en un análisis sobre el rol del comercio exterior y la IED en la política económica exterior colombiana, este artículo se estructura de la siguiente manera. Se parte de una breve contextualización de las tendencias en cuanto al manejo —promoción y barreras— de la inversión extranjera en Colombia, antes de la apertura económica y en años posteriores. Una vez expuesto este marco general, el artículo presenta cómo el manejo de las políticas de IED y comercio exterior, principalmente de los tres últimos periodos de gobierno, han promovido la conformación y publicitación de lo que puede ser entendido como un “ambiente de seguridad para la IED” —donde las garantías a los inversionistas, las facilidades para poner sus inversiones y repatriar recursos, entre otros, son elementos fundamentales de análisis— y la relación de este con el posicionamiento del país en un entorno de competencia por los recursos de IED que fluyen en el globo.

Lo anterior sin dejar de lado un enfoque crítico que se pregunta sobre los roles, por ejemplo, de la canasta exportadora colombiana en la política económica del país y si las variaciones que esta ha tenido son, en realidad, motores de un desarrollo social sostenido y estructural.

Después se presenta de manera resumida cómo se ha desarrollado la estrategia de internacionalización económica del país, donde elementos como los TLC juegan un rol fundamental, no sólo como apuestas comerciales, sino como expresiones de un cierto “presidencialismo” de la política comercial exterior que puede suponer el sometimiento de la agenda económica internacional del país a los objetivos de gobierno del jefe del Estado, con implicaciones como la corta inmanencia de estas políticas, lo que ha significado la imposibilidad de construir políticas de Estado en estas materias.

Sin duda, un elemento de análisis fundamental a la hora de hablar de política económica exterior, comercio exterior e IED, es el efecto que generan ciertos agentes internos como los gremios económicos, por lo que resulta fundamental analizar el rol que estos juegan dentro de la definición de las políticas comerciales del país en los mercados globalizados. Así, en la penúltima sección se analiza cómo se desarrollan ciertos procesos de impugnación interna por parte de los gremios, que terminan por moldear buena parte de las políticas económicas exteriores del país.

Para finalizar, se proponen algunas conclusiones y recomendaciones en materia de políticas de comercio exterior y de IED, que pueden abrir la posibilidad a pensarlas de una manera diferente y hacerlas más benéficas para el desarrollo estructural del país.

Un breve recorrido histórico: barreras e incentivos en la política económica exterior

A continuación se presenta un corto recuento de la forma como ha sido entendida y gestionada la política económica exterior en Colombia, principalmente atendiendo a los componentes de comercio exterior e IED. Para ello, se toman como periodos de referencia buena parte de las tres décadas anteriores a la apertura económica y los años que han corrido desde ella.

El rol del comercio exterior y la IED en el marco del modelo de sustitución de importaciones

Hoy es sencillo pensar en América Latina como uno de los principales receptores de IED del mundo y con unos progresivos niveles de comercio exterior, y relacionar esto con sectores estratégicos de las economías de esta parte del continente como los *commodities* –principalmente petróleo, carbón, productos agropecuarios y minerales, entre otros–. Sin embargo, la historia muestra que las cosas no siempre han sido así y que se ha presentado un viraje de grandes proporciones en la forma como la mayoría de los gobiernos de la región ha percibido y gestionado sus políticas económicas exteriores.

Una aproximación al contexto de las décadas de los 70 y los 80 muestra un escenario bastante influido por los planteamientos del modelo de sustitución de importaciones³, aunque en la parte final de los 80 ya había perdido buena parte de su influencia. La preeminencia de este modelo en la gran mayoría de los países de la región relegó, fundamentalmente, al comercio exterior y a la inversión extranjera a roles secundarios en las políticas económicas nacionales. Como lo anota Luis Jorge Garay (2004):

[...] gran parte de los flujos de capital que ingresaron en la década de los setenta y en los primeros años de los ochenta se caracterizaron, en buena medida, por estar relacionados primero con la financiación externa y luego con la resolución de la problemática del endeudamiento externo de los países.

Es decir, la inversión extranjera y el comercio exterior jugaban un papel muy reducido en las economías nacionales y se concebían como herramientas que debían ser gestionadas y reguladas de manera bastante estricta por los Estados. Además, se entendía que permitir que los flujos de capital provenientes de la inversión extranjera jugaran un papel muy importante en las economías nacionales, podría significar la destrucción de las empresas originarias de cada uno de estos países.

Ahora bien, al precisar el caso colombiano, se evidenciaba, en las décadas siguientes a la posguerra, una gran sintonía entre los planteamientos proteccionistas de la CEPAL y los criterios con que eran tratadas las fuentes de inversión y financiamiento externas. A este respecto, Luis Jorge Garay (2004) apunta que:

Colombia, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos bajo el modelo de sustitución de importaciones, no instituyó un marco normativo que favoreciera el movimiento de los flujos de inversión extranjera hacia el país. Algunos gobiernos consideraron que la inversión extranjera generaba pérdida de soberanía del país y competencia desigual para las empresas nacionales. Enmarcados dentro del modelo de sustitución de importaciones, se implantó una política altamente restrictiva frente

³ El modelo de sustitución de importaciones implicó la puesta en marcha de una serie de dispositivos de política económica y comercial que buscaban generar una cierta autonomía de las economías nacionales en América Latina. En la CEPAL de la posguerra, este modelo encontró el espacio que le permitió construir sus postulados teóricos y prácticos, principalmente bajo la batuta de Raúl Prebisch.

a la inversión extranjera desde finales de la década de los sesenta, extendiéndose en términos generales hasta el decreto 1265 de 1988.

Entonces, lo que se observa, sobre todo en las décadas de los 50 a los 70, en Colombia, es un contexto bastante escéptico hacia el papel estratégico que podría jugar la inversión extranjera en la economía colombiana y una visión de la producción manufacturera e industrial que no permitía el desarrollo de un comercio exterior saludable⁴. Esta visión, por ende, era materializada en una serie de dispositivos de gestión de política económica que funcionaban como “barreras protectoras” que impedían el desmembramiento de la producción nacional en manos de la IED y del comercio exterior, que era la concepción de la época. Dentro de los principales instrumentos que se utilizaron estaban los siguientes:

- *La prohibición de la inversión extranjera directa*, sobretudo en sectores estratégicos como el sector financiero: según la Ley 55 de 1975, la participación máxima de capital externo en las entidades bancarias del país podía ser de 4%; además, mediante el Decreto 444 de 1967, se establecieron rigurosos controles cambiarios que limitaban en gran medida la movilidad de los capitales internacionales por medio de las entidades financieras del país.
- *Discriminación de las inversiones provenientes de capitales extranjeros*: muchos inversionistas extranjeros no gozaban de las mismas reglas con que jugaban los inversionistas nacionales. Un ejemplo de ello eran las trabas estatales para la repatriación de capitales y utilidades.
- *Impuestos a las remesas al exterior*: hasta 1986, la carga impositiva que debían soportar las remesas al extranjero era bastante pesada ya que esta, para el año mencionado, estaba en 30%, lo que desestimulaba en gran medida las inversiones externas.
- *Condicionamientos administrativos*: una de las políticas para permitir la entrada de empresas e inversiones extranjeras en Colombia, en tiempos previos a la apertura, era que estas debían constituirse como empresas mixtas luego de cierto tiempo. Esto limitaba su autonomía y permitía la injerencia directa del Estado en ellas.
- *Controles restrictivos al crédito interno*: según las limitaciones establecidas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, los inversionistas extranjeros sólo podían acceder a líneas de crédito de corto plazo, lo que los obligaba a buscar recursos en el sistema financiero internacional, mientras los empresarios colombianos contaban con el sistema bancario interno.
- Un amplio conjunto de restricciones a la IED estaba constituido por los procesos de aprobación de las inversiones, que estaban en manos principalmente del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Consejo de Política Económica y Social (Conpes). Estos organismos tenían la autonomía para determinar si los permisos de IED, que se solicitaban por parte de los inversionistas extranjeros, eran convenientes para la economía nacional.

⁴ Luis Jorge Garay es muy preciso a la hora de tipificar esta situación: “la economía colombiana adoleció de una permanente restricción de divisas desde finales de la década del cincuenta, como resultado de la dependencia de las ventas externas de café, que en esos días se hacían a precios bajos, y la existencia de un sistema cambiario poco flexible. Al iniciarse la década del sesenta la orientación exportadora colombiana continuaba siendo marginal y la demanda del mercado doméstico absorbía la casi totalidad de la producción industrial del país. El sector industrial tuvo tasas de crecimiento cercanas al 5% promedio anual entre 1955 y 1966 y las exportaciones diferentes al café estaban concentradas en muy pocos productos, principalmente agrícolas o de extracción primaria y de muy escaso valor agregado” [Garay, L. J. (2004). Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Recuperado en: www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industralatina/063.htm].

Lo anterior permite decir que, en términos generales, y tomando como contexto el modelo de sustitución de importaciones y los intentos integracionistas de buena parte de la segunda mitad del siglo XX, principalmente promovidos por los países integrantes del Grupo Andino, lo que se promovió fue una supeditación y relegación exhaustiva de la IED y el comercio exterior dentro de los programas de gobierno nacionales, y una preferencia por el mercado interno antes que el externo. Es decir, la IED no jugaba un rol fundamental dentro de la política económica de los países de la región y las exportaciones eran vistas como algo residual y, de alguna manera, peligrosas para el logro de los objetivos nacionales tendientes al desarrollo de los mercados internos y de la producción nacional, ya que si los productores nacionales se enfocaban a exportar, el mercado interno podría ser bastante afectado. Ello resulta entendible debido a las altas estructuras impositivas que se manejaban en el comercio internacional y al bajo desarrollo del consumo interno colombiano, lo que lo dejaba en una situación poco competitiva frente a otros mercados.

Además de lo anterior, los intentos de integración jugaban un papel fundamental en esta forma de ver a la IED y al comercio exterior, ya que el modelo de sustitución de importaciones promovía una cierta autonomía de los países latinoamericanos frente a las economías de las grandes potencias, como Estados Unidos y Europa. Por ende, se entendía como fundamental lograr economías nacionales menos dependientes de los mercados norteamericano y europeo, como condición para permitir una cierta complementariedad entre los países de la región.

Sin embargo y debido en parte a estos frustrados intentos regionales y al gran desarrollo del comercio internacional en las dos últimas décadas del siglo XX, la perspectiva y el rol de la IED y el comercio exterior van a cambiar radicalmente en las economías de la región, pasando de ser elementos residuales a ser fundamentales en los procesos económicos de casi todos los países del continente.

Apertura comercial, confianza inversionista y bilateralismo

Con el fin de presentar un escenario general de las condiciones estructurales que envuelven el desarrollo de las políticas de comercio exterior y atracción de IED, dentro de las transformaciones económicas de la región, en esta sección se inicia con una presentación de cómo ha mutado la perspectiva del comercio exterior y la IED en Sudamérica, haciendo énfasis, como es obvio, en los procesos colombianos.

Luego de esta escenificación básica, se pasa a ver cómo, dentro de este marco estructural se han movido ciertos factores de impugnación internos y externos por parte de Colombia, lo que la ha conllevado a un tipo particular de posicionamiento (Flemes, en este volumen) geopolítico en la región que, como se verá, ha sido permeado, entre otros, por un estilo de gobierno de corte presidencialista a la hora de manejar la política exterior y temas como la seguridad para las inversiones extranjeras. Claro está, sin que esto signifique que en todos los gobiernos que van desde la apertura, se hayan hecho, siempre, las cosas de la misma manera.

La internacionalización de la economía y los débiles ajustes de la política económica exterior

En Colombia y en varios países de Latinoamérica, elementos como el comercio exterior y la IED empezaron, principalmente desde finales de la década de los 80, a tener un peso muy importante en las cuentas de los PIB. Esto, fundamentalmente, cambió el panorama de las economías, pues estas redujeron la aplicación, en la mayoría de los casos, de medidas proteccionistas y le abrieron la puerta a las estrategias de promoción del comercio exterior y la IED, en tanto estos se entienden como fundamentales para lograr el desarrollo económico que no logró consolidar el modelo de sustitución de importaciones.

Particularmente en el caso colombiano, un episodio clave en todo este proceso se presentó durante el gobierno de César Gaviria, quien se encargó de promover, de manera directa, un modelo de desarrollo centrado en los procesos de la economía internacional. Esto supuso ajustes, tanto de política económica interna como externa. En este sentido, Luis Javier Orjuela (1998, p. 59) anota:

Entre estas políticas se cuentan: a) la flexibilización del mercado de trabajo (ley 50 de 1990) la cual significó para los trabajadores, entre otras cosas, la reducción de beneficios y garantías laborales, la desaparición de los contratos a término indefinido y la parcial privatización del sistema de seguridad social, b) La reducción de los impuestos y barreras a las importaciones, y el establecimiento de una tributación regresiva, en la cual el impuesto al consumo ha reemplazado al impuesto a la renta como principal fuente de financiación de la actividad estatal (ley 49 de 1990). c) La privatización de empresas públicas en las áreas de puertos marítimos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y seguridad social (ley 1 de 1990 y decretos presidenciales 2156 a 2171 de 1992), la cual causó miles de despidos de empleados públicos; alrededor de 40.000 según el gobierno y más de 77.000 según Fenaltrase. d) La descentralización política, administrativa y fiscal (Ley 60 de 1993, entre otras) por la cual un gran número de funciones del gobierno central fueron transferidas a los municipios, y su responsabilidad fiscal fue incrementada.,

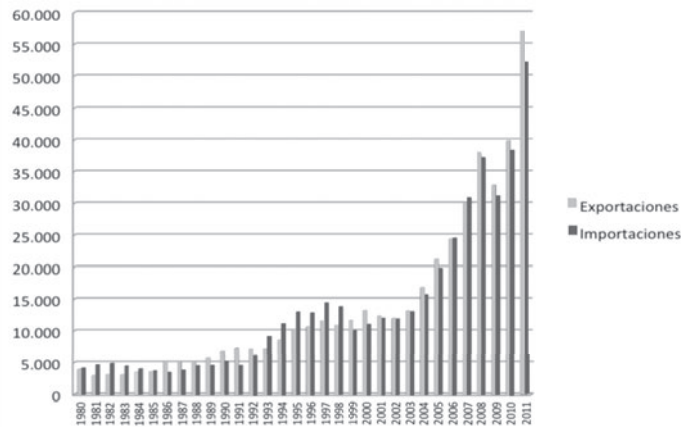
Así las cosas, los procesos de apertura económica de muchos de los países de Latinoamérica fueron acompañados de ajustes estructurales que modificaron las condiciones fundamentales de la economía. Esto, a su vez, significó un reenfoque de las relaciones internacionales y de las políticas exteriores, las cuales, en el entorno regional, abandonaron los procesos de integración y se enfocaron a la “caza” de financiación externa, ya fuera vía IED, endeudamiento externo y, obviamente, por medio de la generación ingresos nacionales vía comercio exterior. Estos nuevos derroteros variaron el panorama de las economías de la región al punto de modificar la importancia de los sectores tradicionales – como el agropecuario y algunos componentes del manufacturero –, los cuales cedieron su lugar ante el paso firme de las exportaciones de petróleo y carbón, como ha sido muy notorio en el caso colombiano (v. Gráficos 1, 2 y 3). En este nuevo escenario y teniendo en cuenta lo anterior, conviene traer a colación lo que plantea Hernando José Gómez (2011, p. 257), con respecto a la transformación de la canasta exportadora de Colombia:

Las cifras del comercio exterior en Colombia han mejorado sustancialmente desde el 2003. El país aumentó sus exportaciones totales de 10.000 a 15.000 millones de dólares entre 1996 y 2003, y de 15.000 a casi 40.000 millones entre el 2003 y el 2008. Este

considerable aumento de los últimos cinco años muestra el gran salto en la orientación del país hacia el exterior. Este mayor crecimiento se ha dado, principalmente, por el aumento de las exportaciones no tradicionales y el mayor valor de las de petróleo y carbón.

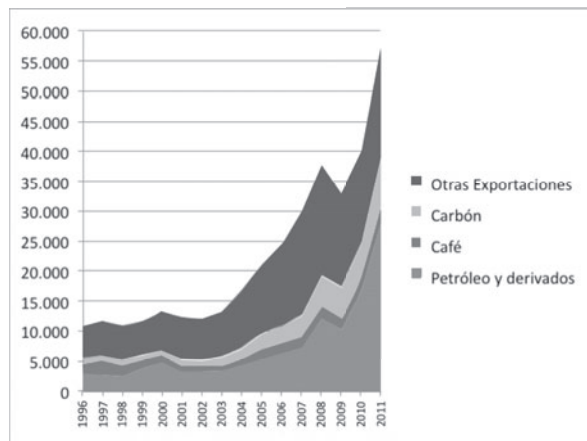
El gran incremento en la participación de las exportaciones de petróleo y carbón refuerza la hipótesis de que Colombia pasó, en una década, a ser un país minero-energético: las exportaciones relacionadas con dicho sector han pasado a constituir más de la mitad de las exportaciones totales del país. Este cambio implica: variaciones en los patrones de comercio, ritmos de inversión diferentes, sofisticación de convenios e importancia relativa que adquieren ciertos accesos de mercado.

Gráfico 1. Comportamiento de las exportaciones e importaciones colombianas, 1980-2011 (millones de dólares americanos)



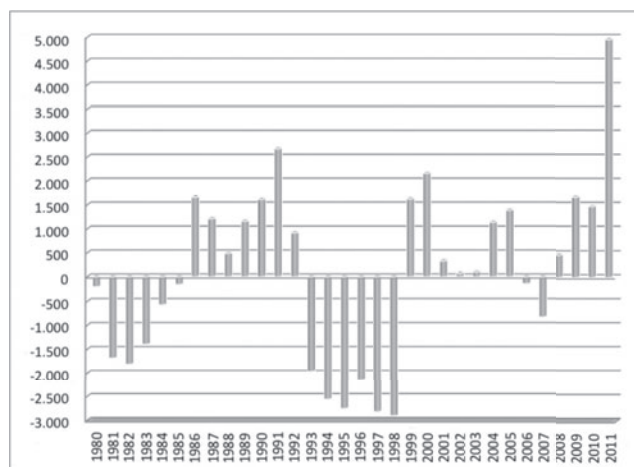
Fuente: DANE, cálculos propios

Gráfico 2. Participación por sectores en las exportaciones colombianas, 1996-2011 (millones de dólares americanos)



Fuente: DANE, cálculos propios

**Gráfico 3. Comportamiento de la balanza comercial colombiana, 1980-2011
(millones de dólares americanos)**



Fuente: DANE, cálculos propios

Si bien este crecimiento de las exportaciones ha supuesto un gran desarrollo de la participación de Colombia en el comercio internacional, basta con dar un vistazo a la composición de la canasta exportadora del país para darse cuenta de que los productos que más peso tienen son el petróleo y el carbón, como se dijo anteriormente, los cuales si bien generan grandes ganancias a las empresas multinacionales que los extraen y comercian en el mercado internacional, no conllevan un mejoramiento sostenido y estructural del desarrollo del país. Es decir, consolidar una gran base exportadora en sectores minero-energéticos, los cuales se caracterizan por no generar grandes incrementos en el empleo y por no incorporar mucho valor agregado —es necesario recordar la baja capacidad nacional para refinar o procesar estos productos—, significa que no se generan grandes transferencias de valor a la economía nacional.

Además de lo anterior, lo que se encuentra es que el sector minero-energético se estructura a partir de la cesión de derechos de exploración y explotación a inversionistas, en su gran mayoría extranjeros, a cambio de unas cuantas regalías. En este sentido, el modelo de promoción de estos sectores se centra en el otorgamiento de garantías a los inversionistas extranjeros, ya que se ha cedido la posibilidad de que la Nación juegue un rol más protagónico en estos sectores.

Un ejemplo de lo anterior es la forma como se configuran los múltiples contratos de exploración y explotación que la Nación ha suscrito con diversos inversionistas y empresas extranjeras. Colombia presenta un esquema de contratación en el sector energético —los principales productos son el petróleo, el carbón y el gas— que brinda muchas facilidades a las empresas inversionistas extranjeras, con el fin de garantizar que estas tengan los resultados económicos esperados. Se puede decir, a manera de hipótesis de trabajo, que Colombia, mediante su legislación contractual en estos temas, ha desarrollado una estrategia que lo establezca, en la región, como un destino muy atractivo de inversión.

Es decir, por medio del marco jurídico que regula los contratos de extracción de estos recursos, Colombia busca generar una especie de “ventaja comparativa” que lo haga más atractivo que sus vecinos y que otras regiones del mundo, donde las condiciones de inversión en este sector tienden a

ser un poco menos flexibles. Y fue precisamente esta tendencia la que terminó por generar la escisión de Ecopetrol y la aparición de la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH – como ente regulador y administrador, más que operador, pues esto va muy en la línea de que el sector no sea un lugar de la operación nacional, sino de la participación libre y garantizada de los inversionistas extranjeros. Lo anterior presenta el gran agravante de limitar los beneficios de la Nación, en la mayoría de los casos, a los ingresos generados por las regalías, como se mencionó anteriormente. Así las cosas y como lo plantea Ecopetrol en su portal web, es claro que Colombia abandona, cada vez más, el rol de productor real para ser un simple proveedor de lugares de extracción de recursos energéticos:

El Gobierno colombiano ha implementado dos cambios fundamentales para la explotación y producción de crudo y gas. Primero, el rol de Ecopetrol se ha modificado a funcionar solo como empresario; y se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) para administrar los recursos de hidrocarburos del país. Segundo, el modelo de contrato para explorar y producir fue cambiado por la ANH a un sistema de regalías/impuestos. En el nuevo contrato, el contratista explora y produce con autonomía, a su propio costo y riesgo. El contratista tiene todos los derechos sobre la producción, después de una regalía escalonada; y solo tiene que hacer pagos eventuales a la ANH para compartir el ingreso adicional por bonanza de precios, en caso de presentarse altos precios del crudo. Tanto el gas natural como los crudos pesados tienen incentivos especiales. El nuevo modelo de regalías/impuestos ofrecido por la ANH tiene términos significativamente mejores que el modelo anterior de asociación o riesgo compartido en todos sus aspectos, tales como: duración, flexibilidad operativa y autonomía, materialidad, derechos de producción, recompensa por el riesgo y rentabilidad⁵.

Además de este perfil negociador que ha adquirido el país, se puede notar que un cuerpo fundamental de dispositivos de políticas, sobre todo fiscales, que antes de la apertura funcionaba como un limitador de la entrada de estos tipos de inversiones al país, ha sufrido un cambio diametral. Como lo plantea un estudio de la CEPAL sobre las estrategias de promoción de la IED en varios países latinoamericanos (Gligo, 2007, p. 50), Colombia cuenta con herramientas de gestión fiscal para atraer la IED como las siguientes:

- Exención de 100% del impuesto sobre la renta de los ingresos provenientes del exterior para usuarios industriales.
- Exención de 100% del impuesto sobre la renta para operadores de zonas francas.
- Exención del impuesto a las remesas y a la repatriación de capitales.
- Exoneración de los impuestos arancelarios a bienes importados destinados a la producción, mientras los bienes permanezcan en la zona franca.
- Acceso a cualquier tipo de crédito existente, etc.
- Libertad cambiaria de posesión y negociación de divisas y apertura de cuentas en moneda extranjera en bancos nacionales o foráneos.
- Exención total de impuestos sobre repartición de utilidades.

Es decir, todas estas condiciones financieras permiten que los inversionistas cuenten con las garantías necesarias para gestionar libremente los recursos financieros que inviertan y los ingresos

⁵ Ecopetrol, Revista Carta Petrolera. Edición 108. (n.d). Extraído el 15 de marzo de 2012 desde: http://www.ecopetrol.com.co/especiales/carta_petrolera108/rev_colaboracion.htm.

económicos que generen dichas inversiones, cosa muy diferente a los marcos regulatorios de las décadas anteriores a la apertura, donde el enfoque era que los inversionistas no contaran con marcos de gestión económica muy amplios, lo cual desestimulaba, de manera fuerte, las decisiones por parte de estos para invertir en Colombia⁶.

Con todo esto se puede decir que Colombia ha modificado su percepción y manejo de la IED y del comercio exterior, pasando de un enfoque proteccionista sustentado en el modelo de sustitución de importaciones, que así no haya logrado los mejores resultados, consideraba que el crecimiento económico de estos países se debía sustentar en el desarrollo de la productividad nacional, a un enfoque centrado en la inversión extranjera y en el comercio internacional como los principales motores del crecimiento económico y de la salvación de una economía que se ha visto a la deriva por la falta de estrategias claras en materia de economía internacional, y que ha sujetado, tanto el comercio exterior, como la IED, a los condicionantes que han establecido algunos gremios económicos y políticos nacionales, además de las exigencias por parte, principalmente, del gobierno de los EE.UU. Esto ha propiciado la especialización condicionada de la productividad nacional — a este respecto, es notorio como el país ha venido perdiendo cada vez más su capacidad de producir alimentos, lo que lo ha convertido en un importador de varios productos otrora bastiones de la agricultura nacional, como el trigo y el maíz.

A estas problemáticas hay que agregar que la falta de políticas fiscales claras y los vaivenes a los que ha sido sometido el presupuesto nacional en todos estos años — debido a un enfoque presidencialista que, de manera más radical en la era Uribe, hizo que la hacienda pública fuera administrada al estilo de una “caja menor” — terminaron por generar fuertes desequilibrios fiscales⁷.

⁶ Además de estas políticas de carácter fiscal, Colombia ha sido partícipe de la construcción de un marco jurídico regional tendiente a dar mayor seguridad a los inversionistas extranjeros. Algunos de los elementos que hacen parte de este marco son: los acuerdos bilaterales para la promoción y protección de inversiones, APPI (Bilateral Investment Trades, BIT); la adhesión al Centro Internacional de Arreglo de Conflictos Relativos a Inversión, Ciadi, y al Acuerdo Multilateral de Garantía de Inversiones, Miga.

En palabras de Luis Jorge Garay, “los puntos principales de estos tratados son: a) se prevé una cláusula de tratamiento justo y equitativo para las inversiones extranjeras en el país receptor; b) se pacta el trato nacional respecto a la seguridad y protección de las inversiones y el trato de nación más favorecida; se excluyen las medidas discriminatorias en los aspectos fiscales por motivos de nacionalidad; d) se establecen determinadas facilidades o autorizaciones para las transferencias al exterior según se trate de beneficios reales, intereses netos, dividendos, liquidación total o parcial de la inversión e indemnización por expropiación, nacionalización u otras causas; e) para los casos de expropiación y nacionalización se prevé que la indemnización ha de ser pronta, efectiva y adecuada; f) se pacta el arreglo de controversias entre el Estado receptor de capitales y los inversionistas extranjeros, y entre los Estados Contratantes (Conpes 2669 de 1997)”. Op. Cit. Garay, L. J.

⁷ Un elemento clave que debe ser analizado dentro del conjunto de debilidades estructurales de la economía colombiana es el de las finanzas públicas. Como anota Hernando José Gómez en una reciente publicación: “el estado de las finanzas públicas es un elemento determinante en la política exterior. Por un lado, una disminución en los ingresos públicos implica menos recursos para entidades como la Cancillería, el Ministerio de Comercio o las entidades de promoción de exportaciones y de IED. Por otro lado, un mal manejo de las finanzas públicas conlleva mayor inestabilidad en la política fiscal. Esta inestabilidad, reflejada en habituales reformas tributarias, desincentiva la inversión nacional y extranjera y perjudica la actividad productiva. Finalmente, la falta de capacidad de ahorro del Gobierno aumenta la volatilidad de las tasas de cambio. Este fenómeno es particularmente relevante en el caso de Colombia, país exportador de productos básicos. La falta de ahorro limita los mecanismos de estabilización cuando los precios internacionales de los commodities son bajos, lo cual lleva a fuertes fluctuaciones en la tasa de cambio y en los ingresos fiscales. La incapacidad de ahorrar en épocas de vacas gordas inevitablemente repercute en la capacidad de maniobra del país durante las épocas de vacas flacas, como la actual [...]. Una de las fuentes de vulnerabilidad de la economía colombiana es su déficit en cuenta corriente. Para financiarlo, la IED y las remesas son temas claves” [Gómez, H. (2011). Economía, comercio e inversión. En Universidad de los Andes, Misión de Política Exterior 2009-2010 (p. 264.).

La paradoja está en que el modelo aperturista planteaba que el comercio internacional era el nuevo estadio donde se ganaba el crecimiento, sin embargo, se terminó por privilegiar a la inversión extranjera como el mejor técnico, así sólo pusiera a jugar jugadores extranjeros y dejara a los nuestros en la banca.

Ahora bien, este marco jurídico y otros similares no se pueden aislar del enfoque de inserción internacional que ha tratado de implementar Colombia en las últimas décadas. Es decir, estas laxitudes se relacionan directamente con el objetivo de ganar recursos vía comercio exterior e inversión extranjera, en tanto se entiende que la dinámica misma de la economía nacional no es capaz de generar los procesos necesarios para el desarrollo social y económico de la población. De esta manera, se deja de lado la posibilidad de un fortalecimiento interno de la economía y sus diferentes sectores para convertir al país en una especie de “receptor” de capitales, mas no desarrollador de los mismos. En este sentido, es muy preciso lo que se anota en el KAS Paper 15 de diciembre de 2011:

Con la quiebra de sectores como el arrocero, el del trigo y el de la cebolla, otrora fortalezas naturales de Colombia, además de la alta vulnerabilidad de otros sectores que no podrán resistir la competencia tan asimétrica ni con subsidios, varios análisis se preguntan de qué va a constar la oferta exportadora colombiana hacia tantos mercados nuevos, más cuando la tendencia apunta a la reprimarización o especialización en bienes de recolección y bajo procesamiento, por no hablar de la producción de bienes etiquetados con marca de origen colombiano, pero manufacturados por capital y firmas transnacionales.

Se puede inferir de todo lo anterior que Colombia adquiere un estilo particular de negociar en el mercado internacional que, debido a la radicalización de Uribe en cuanto a convertir la política económica exterior colombiana en un apéndice político, militar económico de los EE.UU, termina por generar unos sometimientos críticos hacia una dependencia peligrosa de los ejercicios de poder del país del norte. Este elemento, sin duda, juega en la política exterior que intenta desarrollar el Presidente Juan Manuel Santos, en tanto trata de desatar al país, por lo menos un poco, de estas cadenas tan fuertes que se forjaron en gobiernos anteriores.

Procesos de inserción internacional de la economía: los TLC y el papel de los gremios

El análisis de los TLC requiere considerar algunos factores que van más allá de lo que proponen los discursos oficiales que los enarbolan como la solución a todos los problemas de internacionalización de la economía colombiana. Si bien los tratados bilaterales que se han logrado con países como México, EE.UU y posiblemente en un mediano plazo con Corea del Sur y la Unión Europea, suponen la posibilidad formal de entrar a competir en estos mercados, en términos reales las cosas pueden no ser tan positivas.

Un elemento que debe ser considerado es que dentro de la política económica exterior colombiana los TLC aparecen como el resultado final de las negociaciones y se constituyen en tótems que representan el logro de nuestros negociadores. Sin embargo, suponer que los TLC son el objetivo principal hace que no se entienda que estos son, al fin y al cabo, marcos jurídicos que regulan las

dinámicas comerciales entre los países que los firman. Apostarle toda la internacionalización de la economía colombiana a los TLC puede ser una estrategia bastante riesgosa, pues no sólo se abandonan los procesos sur-regionales de construcción de lazos económicos, sino que se dejan de lado algunos asuntos estructurales que deben ser atendidos antes de entrar a comerciar de manera libre con los nuevos socios. Temas como los altos costos de transporte, la baja producción de bienes y servicios con valor agregado industrial y tecnológico deberían tenerse muy en cuenta en todos estos procesos.

Sobre los TLC es especialmente preocupante que, al parecer, se estén convirtiendo en el único instrumento para gestionar inserción internacional. Otras formas de inserción como la integración en bloques económicos pasa a segundo plano. Incluso se desconoce el potencial de temas comunes que propician integración, como lo es precisamente el de las migraciones. En cuanto a los TLC y la IED, se presume que Colombia aprovechará todo el potencial de los inversionistas y del acceso libre a los productos nacionales, cuando no se ha logrado una política de desarrollo industrial que conduzca a una disminución de la dependencia de productos primarios como el café y las flores⁸.

Así las cosas, no es muy fácil hablar, de manera sustentada, de una efectiva y beneficiosa inserción de Colombia en la economía internacional. Algo curioso en todo esto es el enfoque “legalista” que Colombia le ha dado al tema del comercio internacional, lo que se nota claramente en que el afán, en la mayoría de los casos, es sellar acuerdos, sin preocuparse primero por desarrollar una base productiva real que sustente la participación económica en los tratados, ya sean bilaterales o con grupos de países.

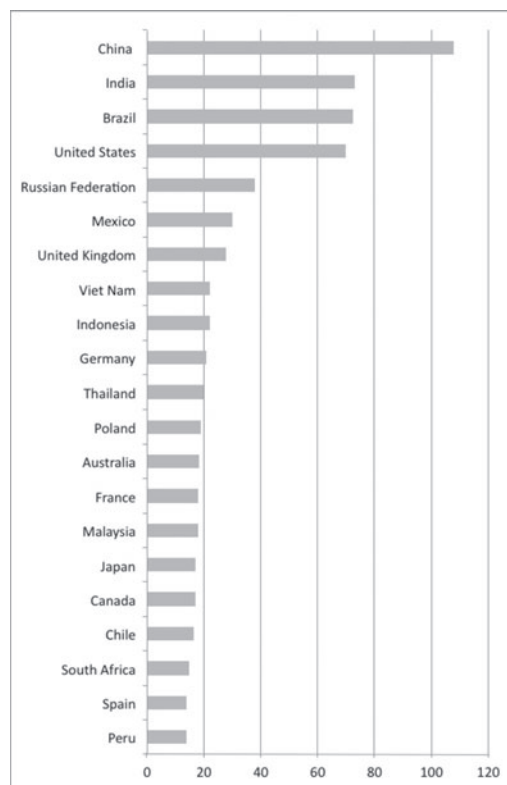
Como es sabido, Colombia ha desarrollado una intensa agenda en pro de acuerdos de comercio: durante el gobierno Uribe se adelantaron gestiones con el llamado Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), además de Chile, Canadá, Estados Unidos, Panamá, la Unión Europea y Corea del Sur, entre otros. Seguido a esto, el presidente Santos ha realizado visitas a países como Japón y Turquía en pro de posibles negociaciones comerciales y, también, ha tratado de incrementar las relaciones económicas con la potencia “sur-regional”, Brasil; no se puede dejar de lado el relativo acercamiento que se ha logrado con socios comerciales tradicionales como Ecuador y Venezuela, lo que ha supuesto una cierta distensión de las relaciones con estos países.

Ahora, es clave tener en cuenta que gran parte de la justificación de esta intensa agenda comercial internacional se sustenta en el crecimiento constante de los precios de los *commodities*, jalonados, entre otros factores, por la demanda de países como China, el cual requiere de grandes abastecimientos de productos agropecuarios, petróleo, carbón, gas y otros minerales, para sustentar su demanda interna y seguirse posicionando como el principal proveedor de productos manufacturados e industriales del mundo. Es decir, lo que puede ser una cierta reprimarización del comercio internacional, empujada por la crisis que están presentando los mercados financieros, hace que países como Colombia que, como se mostró anteriormente, se ha convertido, principalmente en exportador de materias primas con un marco jurídico de explotación de estos productos, bastante atractivo para los inversores extranjeros, se reposicionen, ubicándose entre

⁸ Fundación Konrad Adenauer Stiftung. (2011). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? KASPaper, 15.

los “buenos” destinos de la IED. Ahora bien, esto no puede traducirse en la “ilusión” de una Colombia internacionalizada, pues está claro que la inversión extranjera y los productos que le compran al país se juegan en el mercado internacional a partir de jugadores externos que los administran y venden. Esto significa que estamos generando muchas exportaciones que se producen en el territorio nacional, pero que se venden con “etiquetas” extranjeras. Además, las agendas en materia de comercio exterior aún tienen una deuda geográfica, ya que se han focalizado hacia Norteamérica y Europa, principalmente, dejando de lado el creciente papel en la economía que están realizando los países emergentes (entre los que están los BRIC), los cuales son los principales imanes de la IED en el mundo, junto con EE.UU (v. Gráfico 4).

Gráfico 4. Top priority host economies for the FDI for the 2010-2012 period (number of times that the country is mentioned as a top priority for FDI by respondent TNCs)



Fuente: UNCTAD

Un tema final pero muy relevante en los procesos de política económica exterior colombiana es el papel de los gremios en la definición de las agendas comerciales. En el caso colombiano la forma como han participado los gremios en la definición de las políticas económicas exteriores, en lo que va del siglo XXI, ha sido bastante proclive a las tendencias marcadas desde el Ejecutivo. Ahora bien, esto no ha sido, en la mayoría de los casos, por decisión propia de los gremios, sino por la intensa presión que se ha ejercido desde la figura del presidente. Un ejemplo de ello es lo que sucedió en las negociaciones del TLC con los EE.UU. Cuando estas se realizaron, fueron

varias las veces en que los gremios agricultores, en cabeza de la SAC (Sociedad Colombiana de Agricultores), los representantes del sector de las autopartes (Asopartes) y miembros del sector lechero, hicieron llamados argumentados al Gobierno para que se mejoraran los términos de las negociaciones, ya que se notaba, desde entonces, la gran debilidad de muchos sectores para competir con los estadounidenses en condiciones de igualdad. Sin embargo, la estrategia del Gobierno, más que ofrecer una participación real a los gremios tradicionales, se orientó al disciplinarlos. Como anota Jorge Reinel Pulecio (2005, p. 22):

Para evitar al máximo las disidencias, el Gobierno recurrió a prácticas políticas y publicitarias tradicionales. La más notable fue el fortalecimiento de la representación gremial del empresariado, el Consejo Gremial Ampliado, CGA, bajo la vocería de Luis Carlos Villegas, defensor acérrimo del TLC. A su vez el CGA aplicó una severa disciplina gremial según la cual ningún gremio podía sentirse perdedor, porque “nada está negociado hasta que todo esté negociado” el último día de firma del TLC. El intento de los pequeños empresarios, agremiados en ACOPI, de denunciar el TLC por los riesgos para sus empresas debido a las importaciones de bienes usados y remanufacturados, fue contestado suspendiendo a ACOPI de los proyectos de cooperación técnica, lo que significaba su asfixia económica. El gremio posteriormente se disciplinó.

Esta estrategia de disciplinar la posición gremial supuso un encuadramiento de las expectativas económicas privadas, dentro de los planteamientos del Ejecutivo, lo que puede ser entendido como una presidencialización de la economía nacional, es decir, se vuelve a situar la política exterior como un brazo del estilo de gobierno de un presidente, reafirmando las tesis que hablan de la falta de una estrategia clara y de políticas de Estado reales en materia de relaciones internacionales.

Además, otro agravante de todo esto y que se puede notar hoy con los síntomas de enfermedad holandesa⁹ que se han presentado en la economía nacional, es que al alienarse la postura de los gremios a la de los presidentes, no se puede saber a ciencia cierta cuál es el estado de la capacidad productiva de la economía y cuáles deben ser las políticas estratégicas en materia de infraestructura, equipamiento urbano, educación y crédito, entre otros, para permitir una mejor inserción de la economía colombiana en la global. Lo anterior debido a la improvisación y politización extrema de los temas económicos que se debían considerar con detalle a la hora de negociar los TLC. Un ejemplo de esto fue lo que sucedió con muchas de las cadenas productivas nacionales, las cuales se debieron ajustar a la agenda electoral de Uribe, lo que no dejó tener claridad sobre los efectos de la liberación inmediata a que se les sometía en el TLC con EE.UU, y tampoco sobre los programas y proyectos que se debían ejecutar para contrarrestar de alguna manera el efecto del librecambismo al que se les sometía por decreto. Para ilustrar un poco esto, conviene volver a tomar algunos apartes escritos por Jorge Reinel Pulecio (2005, p. 23):

⁹ A mediados de 2011, el codirector del Emisor, Carlos Gustavo Cano, afirmó que Colombia puede estar presentando síntomas de la enfermedad holandesa ya que: las exportaciones industriales, excluyendo las originadas en el sector minero-energético, entre enero y abril del 2011 con relación al mismo período de 2009, caían 7%. En tanto que, al considerar los últimos 12 meses, su crecimiento era cercano a cero. “En suma, el valor exportado de los bienes de origen minero-energético viene aportando más de cuatro quintas partes de la dinámica del crecimiento de la totalidad de las exportaciones del país. A pesar de que solo genera 200.000 empleos directos. Un genuino síntoma de enfermedad holandesa” [Hay síntomas de enfermedad holandesa en Colombia. (2011, julio 22). Portafolio. Recuperado en: <http://www.portafolio.co/economia/hay-sintomas-enfermedad-holandesa-colombia-cano>].

El gremio de los industriales nacionales productores de medicamentos genéricos, ASINFAR, enfrentó públicamente las concesiones hechas en Cartagena II pero no contó para ello con la solidaridad del resto del empresariado, menos del CGA. A partir de Cartagena II la conflictividad interna del empresariado se exacerbó. El gobierno Uribe, con el afán de terminar negociaciones antes de que la campaña electoral del segundo semestre de 2005 y primero de 2006 afectara el proceso, comenzó a realizar concesiones sustantivas para “destrabar” las negociaciones. De esta manera el gobierno presionó a los empresarios que hacen parte de cada cadena productiva a ponerse de acuerdo en las ofertas, los plazos y los montos de desgravación. “Si no hay acuerdo en la cadena el Gobierno define”. Así los productores de materias primas y bienes intermedios, del sector agrícola en general o de la industria petroquímica, por ejemplo, que han sido largamente protegidos por aranceles, cuotas y en algunos casos precios de sustentación, son presionados por el resto de la cadena para la liberación inmediata.

Acá lo que se ve es de nuevo la sujeción de un tema fundamental de la política exterior, como es el comercio internacional, a las agendas políticas presidenciales. Aunque es de anotar que en varias ocasiones el gobierno Uribe accedió a entregar gabelas al sector privado, con el fin de que entraran en la línea de internacionalización económica que él promovía. Pero bueno, pasando a lo que se está presentando en el actual Gobierno, se pudo observar un cierto relajamiento de la relación entre el Ejecutivo y los gremios, principalmente en el primer año y medio de gobierno del presidente Santos, cosa que actualmente parece estar cambiando.

Uno de los argumentos que exponen los analistas para tratar de explicar la variación del rol de los gremios en la política económica colombiana y, por ende, en lo que se refiere a la economía internacional, es que Santos no está haciendo las cosas como las hacía Uribe, quien prefería tener a los gremios tranquilos con estrategias de alineación, como las que se mostraron en párrafos anteriores, y dádivas. Santos ha venido desarrollando una serie de reformas económicas que, según los gremios, constituyen atentados contra la libre competencia y la llegada de recursos de IED. Uno de los más sonados enfrentamientos se debe al proyecto de ley que pretende modificar el Código de Comercio y que entre varias de sus propuestas incluye la de obligar a las sociedades con capital extranjero a demostrar quiénes son los reales socios y hacia dónde se van las ganancias que generan sus operaciones en el país. Esta es sólo una de las aristas que se pueden analizar en la relación que este año se está gestando entre el empresariado nacional y el Gobierno y que, como se dijo anteriormente, parece no estar en su mejor momento. Otro elemento que se puede traer a colación es el de la reforma tributaria de 2010 que ponía en cintura a varios gremios de la economía nacional y que presentó retrasos en su entrada en vigor debido a que, según el ministro de hacienda Juan Carlos Echeverry, alguien de la Andi (Asociación Nacional de Empresarios de Colombia) le habría pagado a alguien de la Imprenta Nacional para que se retrasara la publicación de la reforma¹⁰.

Ahora bien, para finalizar, lo que esto puede estar denotando es una variación en la capacidad de impugnación de los gremios nacionales —la cual fue alta, pero condicionada por el estilo de gobierno de Uribe, en los dos periodos presidenciales anteriores—, la cual pasa de ser protegida

¹⁰ Por qué están bravos. (2012, febrero 25). Semana.Com. Recuperado en <http://www.semana.com/nacion/estan-bravos/172779-3.aspx>

a ser influida por ciertas políticas algo reformistas del Gobierno actual. Esto, sin duda, reduce la capacidad de impugnación de los gremios y, por lo menos, los obliga a implementar otras estrategias diferentes a la de ser adalides de las políticas económicas del Ejecutivo, como sí lo hicieron muchos en la era Uribe.

Conclusiones y recomendaciones

Como se muestra en este artículo, la política económica exterior colombiana presentó una gran transformación debido a los procesos de apertura económica y globalización de los mercados, lo que supuso variaciones estructurales en la forma de ser gestionada, pasando de presentar bastantes restricciones al comercio internacional y a los flujos de IED en buena parte de la segunda mitad del siglo XX, a una dinámica que ve en ellas la fuente del crecimiento económico, como se puede ver desde la década de los 90 hasta nuestros días.

Sin embargo, este proceso de cambio ha estado acompañado de múltiples factores, muchos propios una cultura política “colombiana” que ha privilegiado el papel del Ejecutivo en la toma de decisiones —es decir, se ha generado un fuerte presidencialismo de la política exterior—, lo que ha conllevado a que la política económica exterior, con ciertas variaciones, sea objeto de la agenda política interna de los gobernantes.

Lo anterior, además, ha generado diversos problemas como un fuerte bilateralismo hacia los EE.UU, al asumir, de manera algo derrotista, que la mejor y casi única manera de internacionalizar la economía del país es a partir de la anexión a la política exterior norteamericana.

Por otro lado, la politización de la política de comercio exterior y de manejo de la IED, a partir de la búsqueda desenfrenada de la internacionalización, ha hecho que los esquemas de negociación internacional en sectores estratégicos, como el de los hidrocarburos, sean bastante laxos para los inversionistas extranjeros y supongan casi el abandono de la participación activa del país como socio real en la explotación de estos recursos, limitando los beneficios de la Nación a las regalías y a los impuestos —cada vez más bajos— que deben pagar los inversionistas. Ante este panorama, es necesario trabajar arduamente en la construcción de una política económica exterior que mejore el posicionamiento estratégico de los intereses nacionales en los temas de comercio exterior y de IED, ante lo que sugerencias como las siguientes pueden orientar hacia algunos ajustes de política pública.

Inicialmente, es necesario que el desarrollo de la política económica tenga la participación de los diferentes estamentos que la desarrollan, como los gremios, el gobierno, el Legislativo y el Banco de la República, pero con la participación activa de la sociedad civil, no sólo como observadora sino como veedora. En segunda medida, es necesario reformular el esquema de negociación en sectores estratégicos de la economía nacional, como el de los hidrocarburos ya que, como se mostró, la forma actual limita en gran medida la participación de la Nación en las ganancias que se generan en este sector. Para ello, resulta necesario incrementar la participación, como socio, de Ecopetrol en la explotación de hidrocarburos y condicionar los contratos de concesión con cláusulas que generen una mejor transmisión de las ganancias a los diversos sectores de la sociedad. Es decir, parte de estas ganancias se pueden reorientar hacia créditos de fomento y desarrollo social.

Es necesario que el Ejecutivo y su cuerpo diplomático diversifiquen la agenda exterior, tanto temática como geográficamente, con el fin de poder realizar acciones concretas que disminuyan el bilateralismo. Esto requiere, sin duda, la profesionalización de los cuerpos ejecutores de la política exterior y la introducción de criterios como la meritocracia en la selección de las personas que trabajan en estas agencias.

Además de lo anterior, ya es hora de formular una política de Estado estratégica, en términos de Suramérica, ya que la improvisación con que se han manejado los temas con los países de la región le ha generado grandes costos al país. En este sentido, urge desarrollar procesos de investigación sobre los posibles canales de cooperación internacional, las posibles cadenas económicas que se puedan articular, además de un mejoramiento estructural en términos de las vías de comunicación con los países vecinos.

Otro ajuste necesario, relacionado con la internacionalización de la economía, es el de las políticas con los países emergentes. A este respecto, urge tener claro las implicaciones que puede generar para una economía dependiente como la colombiana, que estos sean los principales imanes de la inversión extranjera en el mundo. Por ello, tanto el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como las agencias diplomáticas, deben mejorar su presencia en estos países, no sólo con agregados o delegados, sino con expertos en temas de economía y negociación internacional que sean capaces de investigar y establecer las verdaderas posibilidades para los diferentes sectores de la economía nacional en esos mercados. Es decir, se requiere un recambio del capital humano que, tradicionalmente, ha ocupado estos cargos.

Referencias

- Ecopetrol. Carta petrolera, edición 108. Recuperado el 15 de marzo de 2012 en: http://www.ecopetrol.com.co/especiales/carta_petrolera108/rev_colaboracion.htm
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung. (2011). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? *KAS Paper*, 15.
- Garay, L. (2004). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Recuperado en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industriatina/indice.htm>
- Gligo, N. (2007). *Políticas activas para atraer la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gómez, H. (2011). Economía, comercio e inversión. En *Misión de Política Exterior 2009-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Hay síntomas de enfermedad holandesa en Colombia. (2011, julio 22). *Portafolio*. Recuperado en: <http://www.portafolio.co/economia/hay-sintomas-enfermedad-holandesa-colombiano>
- ONU. (2010). *World Investment Prospects Survey 2010-2012*. United Nations Conference on Trade and Development.
- Orjuela, L. (1998). El Estado colombiano en los 90: entre la legitimidad y la eficiencia. *Revista de estudios sociales No. 001: la sociología en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Pastrana, E. (2011). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. *Plataforma Democrática*. Recuperado en: http://www.plataformademocratica.org/Archivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_14_2011_Espanhol.pdf
- Por qué están bravos. (2012, febrero 25). *Semana.Com*. Recuperado en <http://www.semana.com/nacion/estan-bravos/172779-3.aspx>
- Pulecio, J. (2005). La estrategia Uribe de negociación del TLC. *Revista Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. Recuperado en <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/449/21>
- Solano, M. y Dangond, C. (2010). El narcotráfico en Colombia como tema de la agenda internacional. En *Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes* (2ª. Ed.). Bogotá: KAS, PUJ.



■ De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares

*Juan Carlos Ruiz Vásquez**

Introducción

Durante la administración Uribe Vélez (2002-2010), la política exterior colombiana fue dictada no solo por imperativos de seguridad nacional enmarcados en la llamada Política de Seguridad Democrática, sino que fue influenciada de manera significativa por el estamento militar y los informes de inteligencia. Quizás nunca antes los militares colombianos habían tenido tanta injerencia en asuntos de política exterior. La captura del denominado 'Canciller de las FARC', alias 'Rodrigo Granda', en Venezuela o el bombardeo al campamento guerrillero de 'Raúl Reyes' en Ecuador, fueron un punto de quiebre en la tradición diplomática colombiana regida tradicionalmente por el respeto al derecho internacional y la utilización de mecanismos institucionales internacionales para saldar diferencias con otras naciones. Un interés nacional interno como la lucha antisubversiva amenazó la continuidad de esta tradición y las relaciones con los países de la región.

La influencia de los militares en la política exterior colombiana no ha cesado aunque se ha dado de manera diferente durante

* Político. Doctor en Politics de la Universidad de Oxford (Inglaterra). Obtuvo un máster en administración pública en la ENA (École Nationale d'Administration) en Francia. También es máster en administración de empresas de la Universidad Laval en Canadá y máster en ciencia política de la Universidad de Los Andes en Bogotá. Es profesor asociado y director de la Maestría en Estudios Políticos e Internacionales de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario en Bogotá.

la administración Santos Calderón. Su presión como estamento para obtener un tratamiento jurídico privilegiado ha provocado una oposición de reconocidas organizaciones internacionales que prevén la impunidad en el juzgamiento por la violación de derechos humanos y la comisión de crímenes de lesa humanidad. Nuevamente una situación interna ligada a los intereses militares pone en tela de juicio el rol de Colombia como país que se rige por el respeto del derecho internacional.

Este escrito analiza la influencia preponderante de los temas militares y de los militares en la definición de la política exterior colombiana más reciente durante las administraciones Uribe Vélez y Santos Calderón y señala el papel secundario que tomó el Ministerio de Relaciones Exteriores. Con un buen entendimiento del *ethos* militar colombiano, su cultura estamental, la doctrina de las Fuerzas Militares y la formación castrense se busca entender mejor cómo y por qué se dio este rol creciente en la determinación de la política exterior, algo con escasos antecedentes ya que incluso el papel de gremios o grupos de presión ha sido muy poco determinante de los rasgos más importantes de esta política.

Este escrito se divide esencialmente en tres partes. En la primera se analizan históricamente los principales lineamientos de la política exterior colombiana y la forma como ésta se ha formulado. La segunda parte muestra el punto de inflexión que se dio en la administración Uribe Vélez cuando los informes de inteligencia y la noción de “guerra preventiva” inspirada por los Estados Unidos, determinaron una nueva forma de llevar las relaciones internacionales (los intereses de los militares colombianos como estamento se han hecho influyentes definiendo la política exterior más reciente). Por último, se analiza el rol secundario que asumió la Cancillería y el debilitamiento del cuerpo diplomático.

¿Quién ha determinado históricamente la política exterior colombiana?

Para mejor entender el rol que han jugado las Fuerzas Militares en el rumbo de la política exterior colombiana durante las administraciones Uribe Vélez (2002-2010) y Santos Calderón (2010-2014), este primer aparte analiza cuáles han sido tradicionalmente sus determinadores formales e informales.

Durante el siglo XX, Colombia no fue considerado tradicionalmente un país agresor con una política expansionista como sí fue el caso, por ejemplo, de Perú o Chile, que entendieron sus imperativos geopolíticos como la expansión territorial y la anexión de nuevos territorios (Herz & Pontes, 2002, pp. 39-48). Aunque Colombia participó en conflictos mundiales o regionales bajo la égida de algún acuerdo institucional internacional, mantuvo inveteradamente una posición pacífica de no agresión a sus vecinos, acudiendo a los canales diplomáticos tradicionales. Por ejemplo, la escaramuza llamada “guerra contra el Perú” se saldó con la resolución diplomática en la Sociedad de Naciones un año después de la agresión de colonos peruanos a Leticia. En la Segunda Guerra Mundial, Colombia se declaró en estado de beligerancia, poniéndose al lado de los Aliados sin declarar la guerra (Galvis y Donadío, 1986, pp. 115-141). El país participó en la guerra de Corea junto con otras 15 naciones bajo el mandato de la ONU (Valencia y Sandoval, 2001, pp. 153-206). En otros casos, como en la guerra de las Malvinas, Colombia decidió no apoyar la aventura de la dictadura argentina para ejercer soberanía sobre ese territorio británico.

Incluso la ruptura de relaciones con Cuba durante la administración Turbay Ayala por ser el gobierno de Fidel Castro sospechoso de apoyar las guerrillas colombianas, o los incidentes de la corbeta Caldas en aguas internacionales o de disputa territorial con Venezuela durante la administración Barco Vargas, fueron momentos de alta tensión militar ante los cuales, sin embargo, el gobierno colombiano de turno actuó acudiendo a vías diplomáticas como el llamado a presidentes latinoamericanos o al Secretario de la OEA (Vázquez, 1988, pp. 3-4).

A pesar de que algunos académicos han tratado de mostrar una participación activa de ciertos grupos económicos influyentes y gremios de la producción en la agenda internacional de Colombia, los imperativos de la política exterior del país no han sido dictados por la protección o proyección de mercados y productos. De hecho, algunos gremios han optado por una diplomacia paralela que responde a sus intereses estamentales o económicos y no se extienden a la definición de una gran política exterior. Cada administración ha dado énfasis a sus aspiraciones en política exterior que no necesariamente se ligan solo a intereses económicos.

A contrapecho de una literatura incipiente sobre la influencia gremial en la política exterior, la evidencia muestra que los gremios no han impuesto los marcos generales de esta política. La Federación Nacional de Cafeteros, por ejemplo, muy influyente internamente hasta los años 1980 cuando cae el pacto internacional del café, no determinó la agenda de política exterior colombiana. Quizás ejerció una estrategia comercial paralela presionando los acuerdos y la legislación sobre el café en el seno de la OIC, pero no dictó las líneas macro de la política exterior del país (Rouvinski, et al., 2011, pp. 1-5).

Las posiciones ideológicas y las necesidades macroeconómicas antes que la presión de grupos, partidos políticos o sectores sociales, determinaron los imperativos de esta política. Los presidentes y el Ministerio de Relaciones Exteriores postularon, con relativa autonomía, la posición de Colombia hacia el mundo. En eso las convicciones políticas e ideológicas determinaron el rumbo final. En algunas ocasiones las necesidades de recursos financieros, capital extranjero y deuda externa movieron el aparato político hacia una determinada posición internacional del país. Por ejemplo, el gobierno de Olaya se centró en los problemas económicos y de deuda de Colombia en sus entendimientos con el gobierno de los Estados Unidos y sus banqueros. Alfonso López Pumarejo tuvo una posición cercana a Roosevelt porque compartía su estrategia del *New Deal*. Aunque Laureano Gómez debió aceptar la preponderancia de los Estados Unidos tras su victoria en la Segunda Guerra Mundial a contrapecho de su inclinación por las potencias del Eje, no perdió su admiración por la España franquista y mantuvo en ella un referente obligado para sus proyectos políticos internos que contemplaban el corporativismo y las instituciones ibéricas. Los gobiernos del Frente Nacional mantuvieron una política exterior enmarcada por una posición ideológica anticomunista en plena Guerra Fría, motivada, por un lado, por la alineación con los Estados Unidos frente a la Unión Soviética y, por el otro, por la transformación del bandolerismo liberal en guerrilla comunista que metió a Colombia de lleno en este enfrentamiento Estados Unidos-Unión Soviética (Camacho, 2011, pp. 1-24; Cepeda y Pardo, 1989, pp. 9-28).

Las ideas de Indalecio Liévano Aguirre como canciller, o los trabajos embrionarios del profesor Gehrard Drekonja, fueron más influyentes en determinar giros en esta política como sucedió con el muy analizado cambio de una visión homogénea de la política exterior (*Respice polum*) a una más heterogénea (*Respice similia*) durante la presidencia de Alfonso López, el vistazo momentáneo que echó Colombia a la Cuenca del Pacífico durante la administración Barco Vargas o la contribución

a la paz desde el llamado Sur que auspició la administración Betancur Cuartas con Contadora y el Grupo de los Tres (Tokatlián, 2000, pp. 35-43; Drekonja, 2001, pp. 51-66; Cepeda, 1986, pp. 10-184).

Las explicaciones para que actores políticos muy influyentes en la política doméstica hayan sido poco determinantes en temas de relaciones internacionales pueden ser variadas. Aunque ha existido una aparente apatía de los colombianos por lo que sucedía fuera del país — lo que llevó a López Michelsen a llamar a Colombia el “Tibet de Suramérica” en la campaña de 1974 — desde el siglo XIX, la dirigencia del país y las clases más pudientes encontraron inspiración en los cambios y las reformas que se producían en Europa inicialmente y Estados Unidos posteriormente, para ser adoptados en Colombia (Martínez, 2001, pp. 203-239). Paradójicamente, la diplomacia colombiana ha despertado poco interés en una parte de los políticos tradicionales ya que no representa un botín burocrático con el que puedan calmar todos sus apetitos clientelares. Su tamaño solo permite que algunos encuentren alguna satisfacción a sus vanidades personales, pero no provee de un caudal electoral cautivo para tiempos de elecciones. En breve, la política exterior no ha sido dictada por un estamento en particular o formulada por medio de un consejo de seguridad en donde participan varias agencias del Estado. Sin embargo, como se verá a continuación, las Fuerzas Militares de Colombia ganaron influencia y peso en la determinación de esta política, al punto que los imperativos de seguridad insinuados en los informes de inteligencia hicieron pasar a la Cancillería y la diplomacia tradicional a un segundo plano.

El rol de los militares en la política exterior de Colombia

Desde tiempo atrás, los militares colombianos han intentado influenciar las decisiones del alto gobierno con apreciaciones estratégicas sobre seguridad y soberanía. Para ello, cada año han expedido la APEN (Apreciación Político-Estratégica Nacional) que es un trabajo conjunto concebido entre los coroneles del Ejército y la Fuerza Aérea y los capitanes de la Armada llamados a ascender a generales y almirantes. El documento es escrito junto con un grupo de civiles que adelantan el curso CIDENAL (Curso Integral de Defensa Nacional) en la Escuela Superior de Guerra. Estos civiles ejercen cargos de responsabilidad e influencia en las ramas del poder público y en el sector privado.

Durante años, los militares creyeron erróneamente que el alto gobierno atendía las recomendaciones allí expresadas. Allí se han analizado de manera prospectiva diferentes escenarios como la situación de fronteras, las amenazas nacionales e internacionales, la situación de las relaciones con Venezuela y Nicaragua, el accionar de las guerrillas y los diferendos limítrofes, entre muchos otros puntos de análisis hipotético y prospectivo.

Sin embargo, la calidad de un documento que no es ni de estrategia militar ni de análisis académico le ha dado poca relevancia a contrapecho de la alta oficialidad que ve en él un determinante, o cuando menos inspirador, de la política exterior de Colombia. Los presidentes de turno han desatendido sus análisis y, muy esporádicamente, han asistido a la reunión en que se divulgan las recomendaciones, más por un acto de cortesía con el futuro generalato que por la relevancia del documento en sí.

Con una tradición poco influyente de los militares en temas de política exterior, el gobierno de Uribe resultó una oportunidad importante para que sus preocupaciones fueran parte central de las posiciones internacionales de Colombia. Los aspectos militares primaron sobre otras consideraciones como las económicas o las comerciales.

Aunque los militares colombianos son formados con fundamentos geoestratégicos claros, estudian profundamente los problemas de vecindad y manejan hipótesis de guerra externa, durante décadas fueron escasamente influyentes en temas de política exterior. Mientras que en temas domésticos los militares han hecho sentir de tiempo en tiempo sus opiniones por medio del llamado “ruido de sables” o las reuniones del generalato en la Escuela de Guerra para encontrar un consenso ante situaciones que juzgan nocivas para ellos como estamento o para el país, en política exterior su influencia ha sido poca (Téllez y Sánchez, 2003, pp. 307-313). Los comandantes de las Fuerzas Militares o altos mandos que han expresado opiniones sobre política interna han sido llamados al retiro de manera expeditiva.

Durante el gobierno de Álvaro Uribe, las relaciones con Venezuela y Ecuador fueron dirigidas por imperativos de inteligencia militar, lo que trajo graves riesgos ya que de por sí la inteligencia es una actividad encubierta de espionaje y análisis que debe acudir necesariamente a prácticas ilegales, las cuales van desde romper cánones elementales de confidencialidad hasta montajes sofisticados. Igualmente resulta riesgoso en la medida en que la información obtenida puede ser falsa o mal analizada por los aparatos responsables. En este sentido, los productos de inteligencia pueden desinformar más que informar (Zegart, 1999, pp. 1-11 y 223-236). La inteligencia puede ser un poderoso instrumento para manipular en la medida en que el gobierno de turno no tiene mecanismos que le permitan decantar la información fidedigna de la irreal.

Durante el gobierno de Uribe, se utilizó el contenido de los computadores del abatido jefe guerrillero ‘Raúl Reyes’ como arma política en contra de los Presidentes Chávez, de Venezuela, y Correa, de Ecuador. A cuenta gotas fueron filtrados a los medios de comunicación o divulgados por el Director General de la Policía Nacional de Colombia, Óscar Naranjo, aquellos correos electrónicos que evidenciaban las relaciones de la guerrilla de las FARC con funcionarios de ambos gobiernos o la financiación de las campañas presidenciales. Aunque la fiabilidad y veracidad de la información fueron impugnadas por los dos gobiernos, un dictamen experto de Interpol puso de presente que la información era veraz y no había sido falseada o manipulada.

Lo que dejó claro esta estrategia del gobierno colombiano fue que la información de inteligencia era utilizada para poner contra la pared a los gobiernos de Ecuador y Venezuela, ejerciendo presión en momentos en que el balance de poder en la región desfavorecía al gobierno de Uribe. Por ejemplo, cuando los países latinoamericanos recriminaron al país por el acuerdo con los Estados Unidos para utilizar siete bases militares colombianas, fueron divulgados nuevos correos de ‘Reyes’ sobre los contactos de altos mandos de las Fuerzas Militares venezolanas con las FARC para la venta de armas, especialmente misiles (Semana, 2011a).

En el Ministerio de Defensa se discutía en los descansos de las escaleras la inminencia de una guerra contra Venezuela. Su complicidad con el “enemigo interno” llevaría a este desenlace. Incluso asesores civiles de alto nivel del Ministerio expusieron públicamente la necesidad imperiosa de hacer operaciones comando contra jefes guerrilleros en Venezuela o repetir un bombardeo sobre campamentos subversivos en el país vecino, así inevitablemente estallara un conflicto internacional. Con base en informes de inteligencia se tenían indicios sobre la presencia de frentes guerrilleros en la Orinoquía venezolana.

En las escuelas de formación militar de la alta oficialidad colombiana se debatía y prohijaba la divisa de la “guerra preventiva” (*pre-emptive war*). Por ejemplo, se estudiaban las acciones encubiertas y los bombardeos de Israel en contra de la construcción de capacidades nucleares de países vecinos antes de que vieran la luz o las decisiones del presidente George W. Bush para frenar cualquier conflicto potencial, destruyendo las capacidades militares de países enemigos y auxiliares de grupos extremistas antes de que se convirtieran en amenazas mayores o imposibles de destruir.

Este proceso de legitimación de la “guerra preventiva” vino a sumarse a la tradición de las Fuerzas Militares colombianas desde la Segunda Guerra Mundial de imitar y copiar a su contraparte estadounidense en temas tan variados que van desde los uniformes hasta la formación castrense. Adoptar las nuevas tendencias en boga en el ejército de los Estados Unidos es un imperativo para la alta oficialidad, que las valoriza y les provee de pautas de modernización.

Desde la guerra de Corea, Colombia cambió fundamentalmente de norte para reformar sus Fuerzas Militares. Antes de la Segunda Guerra Mundial y en el proceso de consolidación de un ejército profesional después de la Guerra de los Mil Días, se contrataron múltiples misiones extranjeras, muchas de ellas de inspiración prusiana, para crear una nueva fuerza, organizarla y formarla. Suizos y chilenos inspiraron al ejército, mientras que la Armada solicitó los servicios de los británicos y la Fuerza Aérea lo hizo inicialmente con los franceses (Atehortúa, 2009, pp. 189-210; Rodríguez, 2006).

La influencia creciente de los Estados Unidos en las Fuerzas Armadas colombianas fue evidente a partir de la firma del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), que implicaba una asociación militar en contra de la amenaza comunista en los inicios de la Guerra Fría. La lucha anticomunista alió ambas Fuerzas Militares. La paulatina transformación de una parte del bandolerismo liberal de La Violencia en guerrilla comunista, durante la primera mitad de los años 1960 en Colombia, llevó a una influencia creciente de los militares estadounidenses sobre los colombianos, no solo en la utilización de armas y equipamiento norteamericano como los helicópteros Bell o incluso bombas de napalm, sino también con la utilización de tácticas de guerra sicosocial como la Operación Laso o, más importante, una forma de adoctrinamiento anticomunista que se impartía en escuelas militares de los Estados Unidos. Mientras que en algunos ejércitos de la región como los de Ecuador, Perú o Venezuela hubo algunos sectores de las Fuerzas Militares que abrazaron ideas desarrollistas o, incluso, con visos de izquierda, en Colombia la presencia de guerrillas marxistas o castristas llevó a la conformación de unas fuerzas militares de derecha e, incluso, derecha radical (Leal, 1994, p. 306).

Solo entendiendo sociológicamente al estamento militar colombiano y la influencia de los militares estadounidenses desde los últimos 70 años, es posible comprender la dimensión que tomó la noción de “guerra preventiva” para legitimar acciones militares. La guerra de los seis días de Israel o la invasión a Irak por la administración Bush, fueron temas de estudio reiterados en la primera década del 2000 en los cursos de formación de la alta oficialidad colombiana, no solo en sus aspectos tácticos sino también como discurso legitimador de intervenciones armadas por encima del derecho internacional. La llamada “guerra contra el terrorismo” que libró Estados Unidos tras el 11 de septiembre con ataques preventivos en Irak y Afganistán, vino a ser un modelo ideal a imitar por el Ejército colombiano que también decía combatir grupos terroristas como fueron rápidamente denominados los grupos guerrilleros durante la era Uribe.

Así, en esta doctrina de “guerra preventiva” los militares colombianos encontraron sustento para adelantar operaciones en los países vecinos bajo el argumento de que estos protegían a los

líderes guerrilleros. La frontera era considerada una zona de retaguardia de la subversión, que le permitía a estos grupos abastecerse, descansar, preparar nuevos ataques y encontrar escondite en un territorio soberano.

Lejos de considerar que los gobiernos de Venezuela y Ecuador eran asaltados en su buena fe, la inteligencia militar determinó el vínculo de funcionarios de esos gobiernos con la guerrilla, lo que vino a corroborar posteriormente la información que aparecía en los computadores recuperados de 'Raúl Reyes'. Las posiciones de los Presidentes Chávez y Correa de considerar a la guerrilla colombiana como luchadores políticos a contrapecho del presidente Uribe, quien buscaba su condena internacional como grupo terrorista, vino a demostrar a los ojos de los militares colombianos que había una estrategia orquestada por la izquierda latinoamericana para darle legitimidad a la guerrilla. La visita del líder guerrillero 'Iván Márquez' al Palacio de Miraflores, la captura de los jefes guerrilleros conocidos como el 'Canciller de las FARC' y 'Simón Trinidad' en calles céntricas de ciudades de Venezuela y Ecuador y la presencia de 'Raúl Reyes' en Ecuador, apoyaron la hipótesis de los militares colombianos sobre esta connivencia. El Foro Social de São Paulo era visto por la inteligencia militar como un escenario de grupos de izquierda que no solo buscaba legitimar a los grupos guerrilleros colombianos sino que estos eran parte integrante con voz y voto. La inteligencia colombiana también señaló con reiteración la presencia de campamentos guerrilleros en territorio ecuatoriano, a lo cual ese gobierno afirmó que su ejército había desmantelado varios de ellos. Sin embargo, sospechosamente los campamentos siempre habían sido abandonados por los guerrilleros 24 horas antes, como lo mostraban las filtraciones de Wikileaks (El Espectador, 2011).

Los mecanismos como la Combifron (Comisión Binacional de Frontera) creados para la colaboración y el intercambio de información en temas de seguridad y defensa entre Colombia y Ecuador desde 1996, fueron en la práctica poco efectivos y desactivados desde el bombardeo de Angostura. Luego fueron reactivados como uno de los pasos dentro del restablecimiento de relaciones entre Ecuador y Colombia, rotas en marzo de 2008 (La FM, 2009). Sin embargo, la desconfianza hizo inocuo este instrumento de acuerdo diplomático entre las fuerzas públicas de ambos países. Por un lado, Ecuador creía que el gobierno colombiano era no solo incapaz e ineficiente para salvaguardar la frontera sino que parecía desentenderse del problema esperando que Ecuador hiciera el grueso del trabajo. Por su parte, el gobierno colombiano no estaba dispuesto a intercambiar información de inteligencia clave cuando existían serias sospechas sobre los vínculos de funcionarios del presidente Correa y la guerrilla colombiana. Se creía que tales encuentros harían que esta información fuera conocida de primera mano por las FARC (Ruiz Vásquez, 2006, pp. 1-24).

Durante el gobierno de Uribe, la inteligencia se había profesionalizado y se coordinaba mejor con resultados prometedores. La inteligencia militar en Colombia tradicionalmente había tenido problemas importantes que llevaron a proponer la creación de una central única que obviara la duplicidad de información, la organizara y la analizara. Así lo propuso, por ejemplo, el candidato presidencial y luego Presidente Ernesto Samper en 1994. Durante años, los directores de inteligencia del Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada, la Policía y el DAS se reunían una vez a la semana para intercambiar información. Cada inteligencia elaboraba un análisis que sumado a los demás daba como resultado semanal un extenso compendio escrito que nadie leía o discutía cabalmente. Cada inteligencia actuaba autónomamente.

Aunque las inteligencias nunca llegaron a unirse en una central, lograron ser más profesionales y eliminar algunos celos inveterados que existían entre ellas. Si en el pasado el intercambio de

información era mínimo, el gobierno de Uribe logró que la fuerza que tuviera la mejor información para un caso determinado hiciera la labor de inteligencia y las otras se encargarían de la parte operativa con acciones conjuntas y coordinadas. Esta división del trabajo con el asesoramiento de los Estados Unidos y su información satelital se juntó con una vasta legión de informantes, infiltrados y desertores pagados por el Gobierno, quienes proveyeron información esencial.

En definitiva, al fortalecerse, la inteligencia influyó de manera significativa en el proceso de toma de decisiones de política exterior. Un pilar fundamental de la política exterior para cualquier país es su seguridad nacional, es decir, su supervivencia como Estado-Nación y la salvaguarda de su soberanía. Para ello países como Estados Unidos han creado estructuras interagenciales que permiten reunir a funcionarios civiles, agencias de inteligencia y militares de alto rango, como marco de asesoramiento en la toma de decisiones. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad en los Estados Unidos ha aglutinado a varias agencias y altos funcionarios que, con información privilegiada de inteligencia, han alimentado las decisiones presidenciales. La crisis de los misiles de octubre de 1962 es traída a colación como un esfuerzo de toma de decisiones basado en la puesta en común de información de inteligencia (David, 2004, pp. 479-483).

Este tipo de mecanismos ha funcionado poco en Colombia, donde los canales informales de decisión en política exterior se han privilegiado por encima de consejos efectivamente creados y formales, pero casi nunca convocados para asesorar al Presidente. Los presidentes junto con sus ministros de relaciones exteriores han dirigido la política sin que la presión de gremios, sindicatos o grupos de presión haya sido significativa.

La preponderancia de los militares llegó a ser tan determinante que la solicitud del entonces Ministro de Defensa Juan Manuel Santos y de la cúpula militar al Presidente Uribe fue convocar al Consejo Extraordinario de Seguridad y Política Exterior. En otras palabras, querían mantener un vínculo institucional de toma de decisiones en donde tuvieran prevalencia sus decisiones en política exterior. Aunque la petición pasó desapercibida para algunos medios de comunicación, fue un momento crítico para el gobierno de Uribe, ya que los militares manifestaron abiertamente su interés por ser partícipes en la toma de decisiones, desconociendo el estilo personalista de Uribe para los efectos y el carácter no deliberante que la clase política civil siempre le había exigido a los militares desde el Frente Nacional (Semana, 2009).

Santos enfrentó al presidente Uribe para hacerse al favor de los militares afirmando que el bombardeo a Ecuador era justificable. Los militares poseían información de inteligencia suministrada por los Estados Unidos, en la que se confirmaba la presencia de líderes guerrilleros y las coordenadas precisas de localización de campamentos guerrilleros en Venezuela y Ecuador (Caracol, 2009).

En el estamento militar se fue conformando una línea dura de Halcones, quienes veían en la actitud del Presidente Uribe de no contestar a los agravios del Presidente venezolano Chávez y sus amenazas de desatar una guerra por el anuncio de la utilización de siete bases colombianas por las Fuerzas Militares de los Estados Unidos, una posición timorata que no se compadecía con la reacción que ellos consideraban se debería tener ante un gobierno que albergaba a terroristas. Chávez había anunciado que movilizaría diez mil hombres y sus tanques y aviones de fabricación rusa a la frontera. En sus discursos señaló que soplaban vientos de guerra, ante lo cual Uribe actuó razonadamente prohibiendo el pronunciamiento de sus funcionarios —desautorizó en tres ocasiones al ministro de defensa Santos— e hizo caso omiso a las amenazas de Chávez (Semana, 2009).

El Consejo que pedían los militares se había promulgado legalmente en 2001 y se preveía la presencia de los Ministros de Interior, Defensa, Relaciones Exteriores y Justicia, además del Comandante de las Fuerzas Militares, los directores de la Policía y el DAS y los presidentes de las comisiones del Congreso a cargo de los asuntos de seguridad y política exterior. De nueve miembros, la línea dura que se estaba gestando podía contar hasta con cuatro puestos en este Consejo, con la consiguiente posibilidad de influir las posiciones de Colombia frente a sus vecinos. La petición de los militares y de Santos fue desoída por el presidente Uribe y percibida como el inicio de la campaña política del Ministro de Defensa por la presidencia de Colombia.

En definitiva, las relaciones del país con sus vecinos o los Estados Unidos fueron puntuadas por los temas de defensa, como se puede ver en la siguiente lista no exhaustiva de decisiones de seguridad de Colombia que involucraron a otros países:

- Las bases norteamericanas (Estados Unidos y América Latina en general)
- El bombardeo a los campamentos de Raúl Reyes (Ecuador, Venezuela y Nicaragua)
- La soberanía sobre San Andrés y el mar territorial (Nicaragua)
- El caso 'Granda' (Venezuela)
- El secuestro de Ingrid Betancourt y su posterior liberación (Francia, Brasil, Venezuela)
- El asesinato de supuestos jóvenes paramilitares en Venezuela
- La captura de 'Simón Trinidad' y su posterior extradición (Ecuador y Estados Unidos)
- La extradición de los jefes paramilitares hacia los Estados Unidos
- Escuchas ilegales al Presidente Rafael Correa (Ecuador)
- Los computadores de 'Raúl Reyes' (Venezuela y Ecuador)

La influencia de la fuerza pública, la inteligencia y los asuntos militares no cedieron durante el gobierno de Santos pero su impacto en la política exterior es diferente. En efecto, al interior del estamento militar se discutió a lo largo de la última década la existencia de una guerra jurídica y psicológica que buscaría desprestigiar a las Fuerzas Militares colombianas. En los cuarteles, la alta oficialidad ha creído que los grupos guerrilleros han logrado infiltrar niveles diferentes del aparato de justicia con el fin de montar casos ficticios por violación de derechos humanos y así desprestigiar la estrategia militar en contra de grupos subversivos. Existe el convencimiento de que la guerrilla y el Partido Clandestino Comunista Colombiano (PC3) han orquestado una campaña de desprestigio con la condena injusta de soldados.

Aunque resulta poco creíble que la guerrilla hubiese llegado a tal nivel de penetración del establecimiento, especialmente en pleno desarrollo de la política de seguridad democrática, la esquizofrenia que aqueja de tiempo en tiempo a las organizaciones se manifiesta en el Ejército con la convicción de los altos mandos de que no pueden cumplir su trabajo por esta campaña de una quinta columna que inventa desapariciones y torturas donde no han existido. Dado que la justicia ordinaria ha tomado en sus manos resonados casos y ha condenado a militares, estos se sienten a la merced de una justicia de civiles que no entiende bien las características de una guerra o que francamente tiene aprehensiones hacia los militares.

Este juzgamiento de militares por civiles es visto por los primeros como una afrenta a su honor militar y una falta de garantías a su trabajo sacrificado y devoto. La condena del coronel Alfonso Plazas Vega por la desaparición de una guerrillera y un empleado luego de la retoma del Palacio de Justicia por el Ejército tras el ataque del grupo guerrillero M-19 en 1995, llevó a los militares retirados y especialmente a los columnistas más caracterizados de la derecha radical a rebatir el

resultado del juicio que lo adjudicaban a un montaje y mostrar la injusticia de que guerrilleros de ese grupo pudieran hoy hacer política y ejercer cargos de elección popular, mientras que los militares involucrados debían purgar largas penas de prisión.

Por el contrario, para Naciones Unidas y organizaciones como Human Rights Watch y Amnistía Internacional, el escándalo de los llamados “falsos positivos”, en los cuales jóvenes inocentes han sido asesinados por soldados para luego ser presentados como guerrilleros abatidos en combate, muestra una tendencia sistemática de exterminio que se repitió en diferentes regimientos y cuarteles durante más de una década. La connivencia de militares colombianos con los grupos paramilitares ha llevado a que diferentes ONG hayan denunciado la participación de sectores de las Fuerzas Militares, por acción u omisión, en masacres de civiles y el mismo Departamento de Estado de los Estados Unidos haya condicionado su ayuda económica al respeto de los derechos humanos.

Los militares colombianos, que por obvias razones no pueden hacer huelga, hicieron saber que las tropas se sentían desmoralizadas por esta situación y reclamaban claridad sobre el fuero militar. Aunque se hubiera podido tipificar esta conducta penalmente como “traición a la patria”, el Ministerio de Defensa inició un lento estudio para darle claridad jurídica al “fuero militar”.

El Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, hijo y yerno de militares, tomó como suyas las reivindicaciones del estamento castrense para restablecer plenamente la justicia penal militar antes que el juzgamiento de militares por jueces civiles. El gobierno de Santos propuso una reforma de la justicia que contemplara el fuero militar, cuya propuesta final fue concebida por un grupo de notables que incluía juristas y militares retirados.

Nuevamente las exigencias del estamento militar tienen repercusiones internacionales considerables. La justicia penal militar ha sido considerada por organizaciones de defensa de derechos humanos como una forma de impunidad que protege a los militares. Muy esporádicamente, soldados son condenados por cortes marciales. Aquellos pocos condenados por crímenes como masacres en cortes civiles purgan sus penas en guarniciones militares con privilegios y comodidades que la prensa ha denunciado ampliamente (Semana, 2011b).

La entrada en pleno de la Corte Penal Internacional (CPI) tras la salvaguardia de siete años firmada por Colombia, hace pensar que todos aquellos militares no claramente absueltos podrán llegar a ser juzgados por la CPI. Con un fuero militar que satisfaga a los miembros de la fuerza pública se trata de solucionar un problema interno pero se genera un problema internacional cuando la Corte Penal decida intervenir por culpa de la impunidad y la falta de diligencia del aparato de justicia nacional. Recordemos que recientemente fue condenado el primer inculcado por la Corte Penal Internacional por reclutamiento de menores (ICC, 2012). Un fuero militar remozado y el juzgamiento de militares por militares –que ha sido visto como imperativo ineludible por un buen número de partidos colombianos de la coalición de gobierno– puede ser interpretado por una parte de la comunidad internacional como una patente de corso a un ejército con acusaciones de violación de derechos humanos y crímenes de exterminio.

En este contexto internacional, en donde los militares argentinos y guatemaltecos fueron condenados a cientos de años de prisión por masacres, genocidios y guerra sucia durante las dictaduras de Videla, Galtieri y Ríos Montt, hay grandes probabilidades de que Colombia se encuentre en la situación embarazosa de dar explicaciones a la comunidad internacional por su

inacción ante casos de lesa humanidad y se vea en la difícil obligación de entregar miembros activos y en retiro de sus Fuerzas Militares a la justicia internacional, además de caer en la categoría de paria internacional si se comprobase que lideró las reformas legales y los esfuerzos jurídicos para mantenerlos protegidos.

En Colombia existe una actitud de introspección muy particular, según la cual diferentes actores políticos nacionales creen estar actuando en un vacío donde la comunidad internacional no debería interesarse ni entrometerse de sus decisiones o actuaciones. Sin embargo, actualmente, en el marco de una justicia internacional, del derecho legítimo de injerencia y de protección de los seres humanos frente a asesinatos colectivos, las decisiones acomodadas para proteger a genocidas y violadores de derechos humanos son impresentables ante el mundo. Si una corte belga condenó a dos monjas ruandesas por incitación a la violencia en el genocidio de tutsis en 1994 y la Corte Penal Internacional condenó al guerrillero congoleño Lubanga por reclutamiento de menores, no debería ser una sorpresa que las alianzas entre militares y paramilitares en masacres y la muerte selectiva de jóvenes en los casos llamados “falsos positivos” llamen la atención de esta comunidad internacional con toda su batería jurídica para crímenes de lesa humanidad (El Tiempo, 2012).

El gobierno de Santos ha iniciado en este sentido una ofensiva para demostrar, especialmente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en algunos casos en los que hay militares colombianos implicados por acción u omisión en muertes de civiles, se han montado los procesos con base en falsas denuncias de supuestas víctimas. Además, el Gobierno ha sostenido que las acciones de la guerrilla contra la población civil le han sido imputadas injustamente a la fuerza pública. En la masacre de Mapiripán, por la cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado colombiano a reparar a las víctimas, se ha demostrado que algunas de ellas nunca estuvieron en el momento del asesinato de campesinos a manos de los paramilitares. Igualmente, el gobierno colombiano ha sostenido durante la investigación del bombardeo por parte de la Fuerza Aérea al pueblo de Santo Domingo —donde murieron 17 civiles—, que esas muertes fueron causadas por un atentado previo de la guerrilla que quiso inculpar a las Fuerzas Militares.

Aunque no se pueden descartar montajes en estas acusaciones, una ofensiva sistemática del Gobierno colombiano por proteger a militares implicados en todas las masacres le puede representar réditos internamente con un apoyo incondicional de los militares, pero lo ponen en la incómoda situación de ser acusado internacionalmente de estar encubriendo crímenes graves contra civiles.

La debilidad de la Cancillería y la diplomacia colombiana

La Cancillería tuvo un papel secundario en el que el titular de la cartera, Jaime Bermúdez, tuvo enormes dificultades para desarrollar su trabajo en momentos cuando el Presidente Uribe tomó la vocería principal de la política exterior con un lenguaje por momentos flamígero y pugnaz, especialmente al final de su segundo periodo cuando acusó a Venezuela ante la ONU de albergar a jefes guerrilleros. La diplomacia pasó a un segundo plano, dejando su lugar a posiciones combativas en las que se acusaba a los países vecinos de auxiliar a la guerrilla colombiana.

Las gestiones de Bermúdez por normalizar las relaciones con Ecuador, Venezuela y Nicaragua, tras el rompimiento que suscitó el bombardeo al campamento guerrillero en Angostura, fueron poco efectivas. Por el estilo personalista del Presidente Uribe, la diplomacia se llevó a cabo directamente en reuniones hemisféricas donde intentó saldar las disputas al calor de los debates. Por ejemplo, al final de la XX Reunión de Grupo de Río de 2008 en República Dominicana, por solicitud expresa del Presidente anfitrión Leonel Fernández, Uribe intentó saldar sus diferencias con Hugo Chávez, Rafael Correa y Daniel Ortega con un abrazo final. En la reunión de Unasur en Bariloche en 2009, Uribe intentó explicar el acuerdo sobre utilización de bases militares colombianas por parte de los Estados Unidos y presentó nuevamente disculpas a Ecuador por el bombardeo (Hoy, 2009).

El Presidente Uribe no pareció efectivo con su diplomacia visceral que privilegiaba el cara a cara durante las cumbres presidenciales. El restablecimiento pleno de relaciones con Ecuador y Venezuela nunca se dio durante la administración Uribe Vélez. Incluso en la Cumbre de Río en 2010 en Cancún, Uribe le espetó a Chávez: *“sea varón. Estos temas se discuten en estos foros. Usted es valiente para hablar a distancia y cobarde para hablar de frente”*, frase que muestra claramente la poca credibilidad que le merecían al Presidente colombiano los acercamientos diplomáticos tradicionales y cómo privilegiaba los contactos directos altamente mediáticos, a veces incluso con el riesgo de irse a las manos como sucedió entre Chávez y Uribe por el aparente bloqueo comercial que estaba sometiendo Venezuela a Colombia (Hoy, 2009; El Nuevo Herald, 2010).

En este contexto, la labor de los cancilleres colombianos, especialmente del segundo periodo Uribe (2006-2010), pareció inocua. La prevalencia del estilo personalista de Uribe y la preeminencia de los informes coyunturales de inteligencia por sobre una política exterior estratégica de largo aliento claramente planteada y estructurada impidió que el Ministerio de Relaciones Exteriores tuviera algún margen de maniobra para negociar. Sin embargo, el Canciller colombiano en sus primeros meses en el gabinete había comisionado a un grupo de académicos e internacionalistas para que planteara y analizara el lugar de Colombia en el mundo. Lo bien fundado del experimento se vio prontamente sobrepasado por los hechos y la gestión de la Cancillería se circunscribió a calmar crisis con los vecinos. Bermúdez hizo de caja de resonancia de las recriminaciones del Presidente Uribe hacia sus vecinos y fue poco lo que pudo adelantar para calmar los espíritus en la región.

El Presidente Uribe llevó al cuerpo diplomático a su peor crisis, lo que le impidió contar con un instrumento profesional de representación de los intereses colombianos en el exterior. Primero, con el argumento de reducir una cuarta parte de los costos exorbitantes de la Cancillería, suprimió catorce embajadas y diez consulados (El Tiempo, 2002). Luego, nombró en cargos diplomáticos a familiares de congresistas, lo que agotó la ya débil carrera diplomática y desplazó a diplomáticos profesionales por embajadores intrascendentes, como un locutor de radio quien asumió como representante de Colombia en Suráfrica. Por último, varios de sus embajadores fueron vinculados a grupos paramilitares o involucrados en asuntos judiciales con detención y posterior condena. Por ejemplo, Salvador Arana, embajador en Chile, fue condenado a 40 años de cárcel por haber participado en masacres junto con grupos paramilitares. Jorge Noguera, cónsul en Milán, fue condenado a 30 años de cárcel por haber entregado información secreta a los paramilitares para ejecutar asesinatos cuando se desempeñaba como director del DAS. El general (r) Mario Montoya, embajador en República Dominicana, fue señalado con reiteración por antiguos jefes paramilitares desmovilizados como auspiciador de sus acciones. Luis Camilo Osorio, nombrado por el embajador en México fue igualmente vinculado como aliado de grupos paramilitares cuando se desempeñaba como Fiscal General. El embajador en el Vaticano, Sabas

Pretelt, debió renunciar al ser llamado a juicio por sospechas de cohecho al haber entregado dádivas a parlamentarios a cambio de su votación por una reforma constitucional que permitiera la reelección presidencial y así asegurar un segundo mandato de Álvaro Uribe. Su sucesor en el Vaticano, César Velásquez, fue señalado como uno de los implicados en el escándalo de las escuchas ilegales a magistrados de las Cortes, líderes de la oposición y periodistas. Luis Hoyos, quien debió dar explicaciones por estos hechos, fue por varios años embajador ante la OEA.

Esto no cambió radicalmente con el Presidente Santos. A pesar de los intentos de la Canciller María Ángela Holguín por revitalizar la carrera diplomática, la debilidad del cuerpo diplomático persiste y lo hace poco dúctil para adelantar una labor internacional profesional. Por ejemplo, un presentador de televisión fue nombrado como embajador en México. Los embajadores jurídicamente cuestionados nombrados durante la era Uribe se han mantenido en sus cargos y otros nombrados por Santos también tienen líos judiciales. Por ejemplo, Jorge Visbal Martelo, embajador en Perú, debió renunciar tras ser decretada su orden de captura por vínculos con los paramilitares.

La debilidad del cuerpo diplomático durante la presidencia de Álvaro Uribe se hizo evidente alrededor de la polémica continental que desató el acuerdo militar con los Estados Unidos para que ese país utilizara siete bases colombianas. El acuerdo tuvo escasa divulgación entre países latinoamericanos considerados aliados para obtener una base de legitimidad. El Canciller Bermúdez fue ineficaz en ambientar el acuerdo y pronto se vio sobrepasado por un frente sólido en contra de la posibilidad del establecimiento de una “cabeza de playa” de los Estados Unidos en el hemisferio sur. Incluso el gobierno peruano de Alan García señaló sus reparos a tal posibilidad cuando se pensaba que sería un aliado incondicional en la cumbre de Unasur en Bariloche.

Ni siquiera la inclusión de las FARC en la lista de grupos terroristas de la Unión Europea fue obra de una ofensiva diplomática del gobierno Uribe, sino que se dio al final del gobierno de Andrés Pastrana en julio de 2002. El cuerpo diplomático colombiano le sirvió a Uribe para mantener la idea entre la comunidad internacional de que las guerrillas colombianas eran terroristas, al tiempo que varias oficinas de las FARC en el mundo fueron finalmente clausuradas. Sus embajadores colombianos expusieron ampliamente esta idea, pero no avanzaron más allá de lo que había logrado Pastrana al punto que Uribe no logró que los gobiernos de Chile, Brasil, Argentina, Ecuador o Venezuela les quitaran el reconocimiento político. La ofensiva diplomática de Pastrana más que la de Uribe logró quebrar la tradicional diplomacia paralela que habían ejercido con mucho éxito las FARC, especialmente en Europa.

Santos ha logrado un mejor desempeño en política exterior con el restablecimiento pleno de relaciones con Venezuela y Ecuador. Logró que el Congreso de los Estados Unidos finalmente aprobara el Tratado de Libre Comercio y pospuso aparentemente la discusión de las bases, aunque ha aumentado la ayuda técnica estadounidense con la traída de veteranos de la guerra de Afganistán. Luego de ser un miembro disonante de Unasur, hizo que una colombiana, María Emma Mejía, se convirtiera en su Secretaria General. Igualmente obtuvo un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU y ha tratado de ampliar la agenda internacional más allá de los temas de narcotráfico y la inveterada relación con los Estados Unidos. La Canciller Holguín, quien hizo sus estudios de pregrado de ciencia política leyendo los textos tradicionales de relaciones internacionales de Drekonja sobre el planteamiento de una política exterior colombiana independiente y autónoma sin desafiar la hegemonía regional de los Estados Unidos o del internacionalista Tokatlián sobre la desnarcotización de la agenda internacional de Colombia, ha

retomado dichos textos como inspiración para apartarse de la política de Uribe que estuvo casi exclusivamente centrada sobre la lucha antiterrorista y su alianza con los Estados Unidos.

Aunque Santos intenta caminar los pasos perdidos de las épocas de Virgilio Barco explorando nuevos horizontes diplomáticos como Asia y trata de apartarse de la política antiterrorista de los Estados Unidos proponiendo un debate sobre la legalización de las drogas, en otros frentes sigue alindegado con la potencia mundial como en su posición cercana a Israel frente a las pretensiones palestinas de lograr el reconocimiento de la ONU como un Estado.

Conclusión

En la última década, la política exterior colombiana ha sido influenciada por los temas militares y el estamento militar. La inteligencia tomó importancia inusitada en la definición de las relaciones con países vecinos por obra de su mejor organización y profesionalización, además del amplio margen de maniobra que se le permitió tomar incluso para adelantar labores ilegales. El gasto en defensa sobre el producto interno bruto y sobre el presupuesto general de la nación aumentó a tal punto que Colombia es hoy el quinto país en el mundo que más destina de su economía y de sus ingresos para su fuerza pública. Lo anterior sumado al Plan Colombia y al aumento del pie de fuerza de policías y soldados a casi 500 mil hombres y mujeres, han hecho de las Fuerzas Militares un actor primordial difícil de evadir, sea en temas de política exterior o en la eventualidad de una negociación de paz con las guerrillas. Ese Estado colombiano de tradición legalista decayó por el protagonismo que asumieron los militares en los temas internacionales con el consiguiente debilitamiento de la Cancillería y el cuerpo diplomático.

Aunque los temas de seguridad y soberanía nacionales determinan la política exterior de un país, la estrategia de confrontación con la región por temas del conflicto interno colombiano parece haber llevado a la diplomacia del país durante la administración Uribe a su peor crisis. Incluso las relaciones que se creían privilegiadas con los Estados Unidos no parecieron beneficiar al país, ya que vio disminuir año tras año la ayuda del Plan Colombia, el Tratado de Libre Comercio no fue aprobado durante este tiempo y el esfuerzo de extradición sin precedentes no pareció ser siempre retribuido con penas importantes a los narcotraficantes colombianos. A pesar del entusiasmo que ha representado Santos con una política de apaciguamiento y una agenda internacional más amplia, no parece que Colombia llegue a ser un actor regional de cuño como lo ha pretendido la Cancillería colombiana.

El problema fundamental es que tanto Uribe como Santos han personalizado la política exterior colombiana. El primero en encuentros directos cara a cara y el segundo intentando mostrarse como un líder regional —más que el país como líder— tal cual sucedió en la Cumbre de las Américas en Cartagena en 2012. Por ello es recomendable considerar que independientemente de liderazgos personalistas negativos o positivos es importante crear una institucionalidad alrededor de la política exterior, primero estableciendo metas estratégicas que trasciendan los periodos presidenciales con instrumentos y pasos a cumplir. Esta institucionalidad solo es posible si existe una estrategia de convertir al país en líder en la región gracias a un cuerpo diplomático enteramente de carrera y profesional, sin interferencia de políticos u otros grupos con intereses estamentales.

Referencias

- Atehortúa, A. (2009). *Construcción del Ejército Nacional en Colombia, 1907-1930*. Bogotá: La Carreta Editores.
- Camacho, C. (2011). Colombia en el mundo. Mirando hacia adentro. 1930-1960. En *América Latina en la historia contemporánea. Colombia*. Madrid: Mapfre-Taurus.
- Cepeda, F. y Pardo, R. (1989). La política exterior colombiana 1930-1946. En Nueva Historia de Colombia Vol. 3 (pp. 9-28). Bogotá: Planeta.
- Cepeda, F. (1986). *Contadora, desafío a la diplomacia tradicional*. Bogotá: CEI-Universidad de Los Andes.
- Colombia y Ecuador reactivaron Comisión Binacional Fronteriza, Combifron. (2009). La FM. Recuperado en: <http://www.lafm.com.co/noticias/2009-11-19/colombia-y-ecuador-reactivaron-comisi-n-binacional-fronteriza-combifron>
- David, Ch-Ph. (1994). *Au sein de la Maison Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Drekonja, G. (2001). Nuevos retos de la política exterior colombiana. *Colombia Internacional*, 51, pp. 51-66.
- Eliminan 14 embajadas y 10 consulados. (2002). *El Tiempo*. Recuperado en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1364647>
- FFMM piden Consejo de Seguridad y Política Exterior. (2009, marzo 3). *El Espectador*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo123734-ffmm-piden-consejo-de-seguridad-y-politica-exterior>
- Galvis, S. y Donadío, A. (1986). Colombia nazi 1939-1945. Bogotá: Planeta.
- Hasta los dientes. (2009, septiembre 19). *Semana*. Recuperado en: <http://www.semana.com/nacion/hasta-dientes/128922-3.aspx>
- Herz, M. & Pontes, J. (2002). *Ecuador vs. Peru. Peacemaking Amid Rivalry*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- ICC. (2012). *Situations and Cases*. Recuperado en: <http://www.icc.cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/>
- La colombiana detrás del primer fallo de la CPI. (2012, abril 1). *El Tiempo*, p. 11.
- La última evidencia de "Raúl Reyes" en Ecuador. (2011, mayo 11). *El Espectador*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/noticias/wikileaks/articulo-268880-ultima-evidencia-de-raul-reyes-ecuador>
- Las mentiras de Chávez. (2009, agosto 19). *Semana*. Recuperado en: <http://www.semana.com/nacion/mentiras-chavez/127454-3.aspx>
- Leal, F. (1994). *El Oficio de la Guerra*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Los correos no revelados del computador de "Reyes". (2011a, mayo 21). *Semana*. Recuperado en: <http://www.semana.com/wikileaks/correos-no-revelados-del-computador-reyes/157175-3.aspx>
- Martínez, F. (2001). *El Nacionalismo Cosmopolita. La Referencia Europea en la Construcción Nacional en Colombia, 1845-1900*. Bogotá: Banco de la República e Instituto de Estudios Andinos.
- Ministro de defensa no se va. (2009, marzo 4). *Semana*. Recuperado en: <http://www.semana.com/seguridad/ministro-defensa-no-se-va/121365-3.aspx>
- Pastrana: Mindefensa gobernó en momentos de crisis que rodearon convocatoria de Consejo de Seguridad Nacional (2009, marzo 17). *Caracol Radio*. Recuperado en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/pastrana-mindefensa-gobierno-en-momentos-de-crisis-que-rodearon-convocatoria-de-consejo-de-seguridad-nacional/20090317/nota/779354.aspx>

- Rafael Correa acepta las disculpas de Uribe. (2009). *Hoy*. Recuperado en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/rafael-correa-acepta-las-disculpas-de-uribe-363276.html>
- Rodríguez, S. (2006). *La Influencia de los Estados Unidos en el Ejército Colombiano 1951-1959*. Medellín: La Carreta Editores.
- Rouvinsky, V., Milanese, J. P., & Ararat, C. (2011). *El amargo sabor del azúcar: el sector azucarero y la política exterior de Colombia*. Recuperado en: http://www.icesi.edu.co/polis/el_amargo_sabor_del_azucar_el_sector_azucarero_y_la_politica_exterior_colombiana.php
- Ruiz Vásquez, J. C. (2006). Seguridad y defensa de Ecuador. Espejismos y arenas movedizas. *Security and Defense Studies Review*, 6 (1), pp. 1-24.
- Téllez, E. y Sánchez, A. (2003). *Ruido de Sables*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Tokatlián, J. G. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, 48.
- Tolemaida resort. (2011b, abril 2). *Semana*. Recuperado en: www.semana.com/nacion/tolemaida-resort/154427-3.aspx
- Uribe a Chávez: sea un varón. (2009). *El Nuevo Herald*. Recuperado en: <http://www.elnuevoherald.com/2010/02/23/660178/uribe-a-chavez-sea-varon.html>
- Valencia, A. y Sandoval, J. (2001). *Colombia en la Guerra de Corea. La historia secreta*. Bogotá: Planeta.
- Vázquez Carrizosa, A. (1988) La política exterior de la administración Barco 1986-1988. *Colombia Internacional*, 3, pp. 3-9.
- Zegart, A. (1999). *Flawed by design. The evolution of the CIA, JCS and NSC*. Stanford: Stanford University Press.



■ La política exterior en el contexto colombiano

*Olga Illera Correal**

Introducción

La política exterior busca la protección y el posicionamiento de los intereses de un Estado en el sistema internacional, o al menos en los sistemas regionales. En ese sentido, el proceso de diseño, formulación y, en últimas, ejecución de la política exterior, posee las características de otras políticas públicas, tales como el hecho de que implica la participación de diferentes niveles de actores estatales y no estatales. Su formulación final en muchas ocasiones refleja un proceso de debate y reacomodo de preferencias de estos actores, así como supone la existencia de un proceso de frenos y contrapesos en su elaboración.

Una de las características más distintivas de la formulación de la política exterior es mantener al Ejecutivo como protagonista central, tanto de su formulación como de su ejecución. Esto se deriva de la división de actividades que da la Constitución Nacional a las diversas ramas del poder, otorgándosele al presidente en el artículo 189, la facultad de dirigir las relaciones internacionales, seleccionar y designar a los agentes diplomáticos y consulares, celebrar tratados y convenios para aprobación del Congreso. En ese sentido, la rama legislativa interviene, de acuerdo al artículo 150, en aspectos tales como la función de rechazar o aprobar los tratados que el gobierno celebre, permitir el tránsito de tropas extranjeras en el territorio nacional, o autorizar al gobierno la declaración de guerra con otras naciones.

* Politóloga y Magister en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Magister en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford. Decana de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, en la Universidad Militar Nueva Granada.

Esta participación podría ser considerada como una función ratificadora o función *a posteriori* en materia de temas de relacionamiento externo. No obstante, las comisiones segundas de Cámara y Senado se encargan de hacer seguimiento y discusión de los temas de política internacional, al tiempo que se encargan de los temas relacionados con la seguridad y las problemáticas fronterizas, como por ejemplo, las migraciones. Para algunos esta combinación temática le permite un alto rol a la Comisión de cada cámara en tanto que es el espacio natural de debate y articulación ente los temas internos y externos. (Ardila, 2008, p.13)

De ahí que tradicionalmente los académicos, e incluso las personas del común suelen considerar que la política exterior colombiana se formula de manera discrecional por parte del presidente de turno, con un alto manejo personalista de la relación. Esta situación se ha planteado de forma consistente en el debate política de Estado versus política de gobierno, el cual básicamente se resume en la diferencia entre una política con lineamientos permanentes y duraderos, conforme a propósitos nacionales más o menos estables, y la política situacional de un gobierno que formula su política de acuerdo a una agenda de intereses gubernamentales y de situaciones propias de su contexto cambiante.

No obstante, el contexto es algo más complejo, dado que hay múltiples actores interactuando con el sistema internacional, de formas no controladas por el Estado y, en algunos casos, hasta en formas contrarias a los lineamientos gubernamentales. Históricamente se ha hablado de la diplomacia cafetera o de la diplomacia paralela de las grandes guerrillas nacionales, por citar algunos ejemplos. Aunque también sectores empresariales y organizaciones no gubernamentales tienen una importante dinámica externa, creando redes de interacción y comunicación, y planteando posiciones frente a hechos y temas internacionales.

En ese sentido, la política exterior se debe entender como una política formulada a través de un proceso de articulación de intereses, necesidades, y sin duda, estrechamente ligada a las valoraciones que se hagan del entorno internacional. Es quizás este último factor el que gana preponderancia en finalmente moldear esta política. Es decir, la política exterior formulada no es meramente un proceso de política interna. Por el contrario, la visión o lectura del entorno incide en definir prioridades, plantear limitaciones o constricciones a posibles iniciativas y posicionar temas de agenda.

De forma clásica se entendería que la política exterior es el reflejo del interés nacional; no obstante, progresivamente

El interés nacional se ha suplantado por el concepto de agenda, por cuanto no existe un sólo interés nacional sino varios intereses nacionales; sobre todo, porque éste ha sido usualmente utilizado para justificar decisiones autoritarias. El concepto de agenda incluye un conjunto de intereses o temas más específicos, susceptibles de ser operacionales, pues estas agendas obedecen a la percepción de un mundo cada vez más transnacional, más interdependiente y más complejo, en que actores internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) proliferan, los intereses internacionales se vuelven más sectoriales, desagregados y específicos (Ardila, 2008, p. 22).

En esa dirección, el presente capítulo busca abordar la temática de la interacción entre política doméstica y política exterior, resaltando cómo los temas de agenda interna han moldeado o se han reflejado en la formulación de la política exterior. Al tiempo, se busca también considerar cómo

elementos de la agenda doméstica han permitido algunas distorsiones en el relacionamiento de nuestro país en el contexto nacional. Si bien estas temáticas han atravesado de forma recurrente el análisis de la política exterior colombiana, el debate es tan vigente y recurrente que se mantiene abierto para la discusión pública. Así mismo, en el presente capítulo se hará particular énfasis en la presidencia de Juan Manuel Santos.

Para ello, se planteará primero la concepción que desde el Plan de Desarrollo y otros documentos ha planteado la administración Santos en cuanto a los lineamientos de su relacionamiento externo. En un segundo momento, se esbozarán los principios y lineamientos de la política exterior colombiana en la administración Santos, identificando los principales contrastes con anteriores administraciones para en una tercera sección, abordar los viejos y nuevos temas de la política exterior de Santos, destacando los temas de interés interno-externo, como el comercio internacional, el desarrollo de infraestructura, la diversificación regional de las relaciones externas, los temas medioambientales y la agenda de seguridad, temas relevantes, si bien no los únicos de esta agenda. Esto con el fin de entender nuestra política exterior desde su interacción con el contexto colombiano.

La política exterior del presidente Santos, los lineamientos formales de su proyección externa

El presidente Juan Manuel Santos se posesiona en el 2010, tras serias dificultades en materia de relaciones externas de la administración Uribe. Se hablaba de aislamiento regional de Colombia, de excesiva concentración en la interacción con los Estados Unidos y de una imagen consolidada de país problema. Estos factores se venían desarrollando progresivamente desde la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), en la cual se estableció la estrategia de Diplomacia por la Paz. Desde entonces, se fortalece la tendencia de inserción negativa; es decir, los elementos propios del conflicto interno colombiano se convierten en el eje principal de la articulación de la política exterior. Se pasa del narcotráfico de los noventa, al conflicto interno y sus dinámicas regionales, al terrorismo internacional. El cambio de gobierno suponía un cambio de connotación, desviando al menos en lo semántico, la problemática hacia el tema del desarrollo socioeconómico y, a través de este, llegando al mejoramiento de la seguridad nacional y regional.

Plan de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo para la vigencia 2010-2014, se denomina “Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad”. En este documento se establecen los lineamientos que las diversas dependencias estatales desarrollarán en la administración Santos. La Prosperidad Democrática para todos está fundamentada en esos pilares: empleo, reducción de pobreza e incremento de la seguridad. Esos tres temas se consideran las problemáticas más relevantes para el país. En ese sentido, la política exterior debe estar orientada a esas temáticas, y de acuerdo al Plan, a la consolidación y el fortalecimiento de instituciones y políticas que respondan a los cambios del sistema internacional.

Curiosamente, la experiencia posterior a su elección, en la cual desarrolló un periplo de visitas a países claves y reacciones favorables de gobiernos que habían mantenido cierta distancia con su

antecesor, hace que el presidente Santos arranque dicho documento con una percepción positiva de lo que es la imagen del país en el exterior. En ese sentido, el documento explicita:

De ser percibidos en el mundo como un Estado fallido nos convertimos en una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo. Pasamos además a formar parte, desde hace poco, de un selecto grupo de naciones, los CIVETS – Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica –, percibidas en el planeta como economías con grandes expectativas de crecimiento para las próximas décadas. Adicionalmente, hemos iniciado el proceso para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); algo impensable hace tan sólo unos años (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 21).

Sin entrar a debatir el alcance de lo que este pequeño párrafo puede implicar en debate, dada la connotación y aceptación de que se había tenido el estatus de Estado fallido, este planteamiento busca contrastar y marcar de forma radical la diferencia de percepción de país que se manejaba en el entorno internacional. De un país aislado y sin capacidad de control, e incluso cuya sobrevivencia estaba en riesgo, se pasó a concebirse como un país atractivo y activo en el sistema internacional.

La estrategia gubernamental plantea los ejes transversales que deben ser tenidos en cuenta para todos los niveles del quehacer nacional. El tema internacional es uno de estos ejes, buscando una mayor relevancia internacional. Esta mayor importancia a la que aspira el país bajo la administración Santos se plantea en áreas como los mercados internacionales, las relaciones internacionales, la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación. Dentro de la estrategia del Plan de Desarrollo son continuas las referencias hacia las necesidades de mejorar la competitividad y el posicionamiento regional, incrementar los niveles de inversión extranjera y fortalecer la estructura exportadora.

Hay una presencia muy fuerte de los elementos regionales relacionados con el fomento de infraestructura y proyectos como el sistema andino de IIRSA. Durante el periodo 2010-2014 el Gobierno trabajará por el fortalecimiento de las relaciones binacionales, para lo cual atenderá el desarrollo de los proyectos de infraestructura en las zonas de integración fronteriza que sean consideradas de interés nacional (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 271). Si bien este tipo de alusiones supone un trasfondo de lineamiento de política exterior, los requerimientos y las iniciativas que se describen en estos apartes hacen únicamente alusión a temas de planta física.

Resulta sumamente curioso que el primer subtítulo sobre política exterior aparezca en la sección de temas energéticos. En este particular se establece que la política exterior puede tener orígenes diferentes al del Ministerio del área; de forma explícita este documento gubernamental dice que “en política exterior, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con la Cancillería, definirán las prioridades en términos de relaciones bilaterales y multilaterales, procurando siempre la alineación de los intereses de las partes involucradas en los acuerdos con la política energética nacional” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 295). Si bien este es el único aparte que plantea de esta manera la participación de otras dependencias en la formulación de la estrategia de internacionalización del país, es un tema recurrente en las formulaciones de la política exterior de Santos. En ese sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores se plantea a sí mismo como un organismo coordinador de los diversos ministerios e instituciones gubernamentales

que por su propio interés interactúan con el contexto externo colombiano. Por ejemplo, el tema medioambiental, tiene un marcado componente internacional; los recursos naturales y de biodiversidad son entendidos como un elemento estratégico de la visión internacional (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 588)

Si bien el Plan de Desarrollo ha mantenido el concepto de relevancia internacional como uno de los ejes transversales de toda la estrategia del gobierno Santos, no es hasta el segundo tomo, página 671, que se le dedica una sección propia en donde se desarrollan los conceptos de la visión externa del país. El contexto que se describe al inicio del documento, de un país cada vez más atractivo, se ve balanceado con el reconocimiento de los límites de esta inserción, una economía aún cerrada pese a los procesos de firma de tratados de libre comercio, concentración del riesgo al tener una canasta tan poco diversificada como sus destinos de exportación.

Los elementos que se plantean como esenciales en la consideración de la construcción de la política exterior colombiana son:

(1) consolidar la inserción y relevancia internacional del país, para lo cual es clave implementar los TLC con Canadá, EFTA, Estados Unidos y la Unión Europea, (2) afianzar los vínculos con América Latina y el Caribe, (3) desarrollar estrategias de inserción activa en el Asia-Pacífico, (4) diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la OCDE y la APEC, (5) fortalecer y diversificar la cooperación internacional, como país oferente y como país receptor, y (6) impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular. (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 672).

En este sentido, es muy curioso que el tema de seguridad no sea explícitamente reconocido entre estos elementos, aunque esté mencionado de forma tangencial en el aparte inmediatamente anterior. Esta 'omisión' voluntaria marca en sí un cambio sustancial en la aproximación que se presentó en la política exterior durante los doce años precedentes.

El otro aspecto que resulta curioso es que si bien explícitamente la estrategia reconoce que no todos los temas que se abordan desde el concepto de relevancia internacional son económicos, buena parte del desarrollo estratégico que se hace de este capítulo se reduce a la discusión sobre la competitividad de nuestras exportaciones y las capacidades de una mejor inserción económica. Desde el tema arancelario, la vinculación y participación en organismos internacionales, la promoción comercial y la inversión extranjera son temas que resultan esenciales para la formulación de la estrategia de "relevancia internacional".

En materia de formulación de política exterior, la estrategia del gobierno Santos busca fundamentarse en un proceso de diversificación geográfica y temática. En ese sentido, el cambio con la administración anterior se plantea muy sutilmente con la afirmación de que el diálogo y la cooperación serán las formas básicas de interacción con los vecinos, los países latinoamericanos y del Caribe, así como con el resto del mundo (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 683). No obstante, en el contenido, la estrategia dista de introducir novedades. En materia de áreas geográficas se reitera la presencia de Asia-Pacífico como un entorno natural y necesario para la inserción colombiana. Se mantiene la relación 'tradicional' con Estados Unidos y Canadá, mientras que en materia regional el énfasis va hacia la Unión Sudamericana de Naciones, Unasur, la Comunidad Andina, CAN, y el Proyecto Mesoamericano.

En cuanto a los aspectos temáticos, la política exterior de Santos mantiene dentro de su estrategia la vigencia de los temas negativos como elementos facilitadores de la inserción del país. En ese sentido, la estrategia de política exterior busca aportar la experiencia nacional en temas como “la seguridad, lucha contra el terrorismo, lucha contra las drogas, combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; la erradicación de las minas antipersonal; la atención de desastres naturales; el desarme, la desmovilización y la reintegración” (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 685). Se busca con esto aprovechar la experticia y las capacidades técnicas y operativas desarrolladas durante años enfrentando estas problemáticas, para apoyar a otros países u organizaciones que estén abordándolas.

Principios y lineamientos de la política exterior colombiana en la administración Santos

Se ha presentado una evolución de la percepción de Santos con respecto al sistema internacional, conforme no solo a los cambios y las reacciones que su candidatura despertó en la región y en los países estratégicos, sino también conforme su discurso iba madurando, del candidato al presidente electo y, posteriormente, al presidente posesionado. En ese sentido, es posible percibir una reorganización de las prioridades, un mayor acercamiento a los países vecinos y en general a América Latina, y un menor énfasis en la relación especial con los Estados Unidos, marcando diferencias con su antecesor.

Se percibe una evolución en el proceso de maduración de las ideas de política exterior del hoy presidente Santos. Como candidato públicamente estableció que “el primer objetivo de la política exterior colombiana será mantener la Seguridad Democrática y avanzar hacia la prosperidad democrática en Colombia”, mientras que el segundo elemento que mencionó fue la lucha por los derechos humanos (Universidad del Rosario, 2010, sp.) Si bien los dos temas aparecen en la plataforma del Presidente en ejercicio, no tienen esa relevancia o prioridad dentro de la actual agenda, al menos desde los objetivos establecidos en su estrategia gubernamental. En este sentido, lo que se puede percibir es que si bien el tema de política exterior *securitizada* era un atractivo electoral, en la práctica debió evolucionar hacia una idea de política exterior más diversa, incluyente y evidentemente menos polémica, que le permitiera bajar la tensión a las principales relaciones del país.

Una vez electo, este cambio se manifestó claramente en sus apreciaciones externas, en tanto que estableció que la diplomacia y el respeto serían el fundamento de las relaciones externas del país. Para los analistas era interpretado como una clara señal de poner fin al fenómeno de la “diplomacia del micrófono”, que durante cerca de una década significó la desinstitucionalización de las relaciones internacionales y un manejo más mediático de la relación, en caliente y en vivo, con obvias consecuencias para el manejo de las tensiones y crisis. La designación como Canciller de María Ángela Holguín fue bien recibida por los diversos sectores, que lo interpretaron como «una muestra de su interés en “institucionalizar y profesionalizar” el servicio diplomático» (Semana.com, 2010a, agosto 6).

La experiencia de la Canciller en diversas posiciones al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores y en organismos internacionales muestra también un giro favorable.

La regla que ha hecho curso en el país es que los ciudadanos llamados a fungir como cancilleres no son expertos en materias internacionales y los presidentes suelen concentrar su agenda en lo doméstico, y dejan a la política exterior como una cuestión que sólo merece una atención subsidiaria. Cosa ésta que de ninguna manera sucede con el manejo de los asuntos económicos, materia en la que sería impensable que un funcionario que desconozca las ciencias económicas pudiera ser nominado como ministro de Hacienda. (Carvajal, 2008, p. 128).

En su discurso de posesión, el presidente Santos inicia con que es necesario asumir un papel más activo en lo internacional “después de 40 años de estar a la defensiva”, buscando con esto mostrar un cambio en la ‘actitud’ con la que el país enfrenta la relación con el sistema internacional. En este discurso se hizo a su vez mucho énfasis en el no reconocimiento de enemigos, en la política internacional, desestimando las posibilidades de guerra o confrontaciones externas. Esto se entiende tras las sucesivas crisis que Colombia había sostenido, principalmente con Venezuela, y que hacían sonar en los medios conceptos de “vientos de guerra”. De forma claramente intencionada, tras estas afirmaciones se establece como uno de los propósitos esenciales de la administración Santos la reconstrucción de las relaciones con Venezuela y Ecuador (Semana.com, 2010b, agosto 7).

En el aparte anterior se abordó el planteamiento de la política exterior desde el Plan Nacional de Desarrollo. El siguiente paso dado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, fundamentado en los planteamientos de la estrategia de desarrollo nacional, fue ‘aterrizar’ las bases del relacionamiento externo del país y ser un facilitador de esta estrategia. Siguiendo los lineamientos de la directiva presidencial 09 de 2010, se publica en marzo de 2011 el *Plan Estratégico del Sector de Relaciones Exteriores*, en el cual se describen de forma más concreta los objetivos y las metas del ministerio de la administración Santos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011).

En ese sentido, la Cancillería retoma muchos de los elementos ya planteados por el Gobierno, aunque dentro de su política explícita que los temas que se destacarán en la agenda externa son aquellos en los que Colombia ha desarrollado capacidades y potenciales. Es decir, mantendrá como elemento de inserción internacional, temáticas como la lucha antinarcóticos, el terrorismo y los derechos humanos. En cuanto a la ampliación de las relaciones externas, se establece un compromiso con la ampliación de las sedes en donde se tienen presencia de las instituciones colombianas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

La política exterior de Santos y los objetivos domésticos

En abril de 2010 la Misión de Política Exterior entregó su informe al país. Varios académicos de reconocida trayectoria habían sido convocados por el gobierno Uribe para plantear conclusiones y recomendaciones sobre la política de relacionamiento externo, el servicio diplomático y las prioridades de la agenda internacional. Diversos elementos que allí se trataron son, sin duda, insumos para la actual administración.

Aunque se trata de una transformación doméstica, su caracterización es fundamental para definir los alcances de su nueva estrategia de inserción internacional, teniendo

en cuenta que los desarrollos de la política exterior colombiana en el pasado reciente han sido determinados por la realidad interna. La política exterior del país ha enfatizado la dimensión de la seguridad y la relación con Estados Unidos, en gran medida como resultado de los esfuerzos por controlar el conflicto interno en medio de la indiferencia o desconfianza de buena parte de la comunidad internacional (Misión de Política Exterior, 2010, p. 32).

En ese sentido, los problemas de seguridad del país se habían transformado en el elemento central de la articulación de la agenda interna con la agenda internacional. Ese proceso puede verse incluso desde inicio de la década de los noventa, si bien, durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998) el distanciamiento de los Estados Unidos permitió un mayor énfasis en la diversificación geográfica, e incluso, temática de la política exterior, en la práctica la agenda externa estaba altamente narcotizada.

Andrés Pastrana logró articular el discurso interno de proceso de paz con un proceso paralelo de introducción del concepto de corresponsabilidad internacional y un progresivo fortalecimiento de las capacidades militares del Estado colombiano. En ese sentido:

Cuando la lógica del conflicto interno empieza a marcar la pauta de la agenda internacional de Colombia, se produce un cambio fundamental: el país pasa de una larga etapa en que la comunidad internacional y en especial Estados Unidos, impuso un alto nivel de narcotización a la política exterior, y la obligó a seguir una estrategia exterior defensiva, a una nueva etapa en la que el gobierno colombiano es el que securitiza sus temas de política exterior, es decir, los subordina al objetivo de la seguridad, y deja de lado la postura defensiva (Misión de Política Exterior, 2010, p.34).

En el desarrollo de estas aproximaciones a los Estados Unidos, Colombia logró conciliar su propósito prioritario del proceso de paz, con el interés antinarcóticos estadounidense. Colombia usa ese interés planteando que la droga es una amenaza a la seguridad interna porque genera recursos que financian la capacidad militar de las fuerzas irregulares. El Estado colombiano tenía una capacidad limitada para atender de forma eficiente esta amenaza, por lo que se produce la iniciativa del Plan Colombia.

Este proceso de *securitización* continuó intensificándose durante la administración Uribe, en el proceso de incorporación del elemento del terrorismo, para vincularlo a la lucha internacional contra este flagelo. Durante las administraciones del presidente Uribe, en las esferas de decisión parece haber existido una gran claridad acerca del hecho de que la política exterior era o debía ser un instrumento de las prioridades de la política interna. Siendo la seguridad democrática la prioridad de esa política, la conclusión es diáfana: la política exterior se convirtió en un instrumento al servicio de la seguridad democrática (Cardona, 2011, xxxvi).

Este elemento deja de ser el elemento central de la administración Santos, quien pese a haber sido uno de los personajes clave en la configuración y ejecución de la Política de Seguridad Democrática, transforma el discurso hacia la atención de los elementos económicos como eje central de su futura gestión. En esa dirección, Cardona (2011) destaca un cambio de aproximación de la administración de Juan Manuel Santos al sistema internacional, pasando de un enfoque neorrealista bajo las administraciones Uribe, a una aproximación de interdependencia de Santos, en donde se valoran elementos como el comercio y la cooperación. Siguiendo esta línea de pensamiento, necesariamente hay una modificación de las prioridades de política interna y, por ende, de cómo se expresan éstas en las necesidades externas del país. Así mismo, se explicaría el cambio de énfasis de la seguridad

como valor máximo, y a su vez mínimo, de la supervivencia del Estado, por el reconocimiento de las múltiples conexiones que se superponen en las interacciones internacionales, la agenda no necesariamente fundamentada en los elementos de seguridad y la posibilidad de desarrollar estrategias de cooperación como parte de la consecución de los propios intereses estatales.

En ese sentido, la 'percepción' del sistema internacional que tiene el presidente Santos es congruente con una agenda más diversificada, cooperativa y menos conflictiva. Uno de los avances centrales de esta administración fue la normalización de las relaciones con países vecinos; la situación con Ecuador y Venezuela había alcanzado matices de tensión muy superiores a las décadas anteriores, incluyendo la ruptura de las relaciones diplomáticas y una disrupción comercial importante, que estaba afectando de forma ostensible a los sectores exportadores del país. Es menester recordar que dadas las características de los intercambios comerciales con dichos países, se estaban afectando principalmente los sectores de exportación de manufacturas, los cuales tienen un notable impacto en la economía nacional.

Los viejos y nuevos temas de la política exterior

Así como la agenda de política exterior muestra un cambio en reducir la concentración sobre los temas de seguridad, también "cada vez son más los temas de agenda doméstica que se elevan a la categoría de internacionales. En segundo lugar, cada vez existe una mayor discusión sobre los asuntos de política exterior en el plano doméstico" (Garay, 2010, p. 19). Es decir, el concepto creado de explicar eventos y sucesos como "intermésticos" gana día a día vigencia y es más difícil entender los hechos sin sus conexiones locales e internacionales. Este tipo de temas va a estar encabezando tanto la agenda interna como la internacional, por lo que muchos son temas viejos, o recurrentes, en la política exterior, y otros cobran renovado impacto.

La relación entre agenda interna y agenda externa se puede describir de la siguiente manera:

La política exterior, entendida como el conjunto de acciones y la proyección internacional de un país allende sus fronteras, es también una política pública en tanto parte de una agenda de asuntos que son considerados problemáticos domésticamente, pero que tienen una expresión por fuera del territorio nacional (Ardila, 2009, p. 68).

En ese sentido, los temas que se incluyen en la agenda externa tienen relevancia interna. Bien sea por que tras de ellos hay un consenso previamente definido en la sociedad (por ejemplo, la seguridad), o por el contrario, son temas que aún no son tan reconocidos al interior, pero que progresivamente ganan relevancia y se tornan más importantes al ponerlos en un contexto internacional (el medio ambiente, por ejemplo).

Otra forma de interacción de la agenda externa con el nivel doméstico está dada por el rol que sectores de la sociedad civil pueden jugar en el posicionamiento de temas, en su rechazo, o en términos más generales, en el debate de estas problemáticas.

Tanto el sector académico como el empresarial han contribuido en la agenda internacional de manera directa y/o indirecta, por medio de presiones, información o consulta en las etapas que preceden la formulación de políticas públicas y, posteriormente, en la evaluación de la misma y su retroalimentación (Ardila, 2009, p. 13).

Los grupos empresariales, las agremiaciones sindicales, las organizaciones de derechos humanos, las comunidades indígenas e incluso las organizaciones guerrilleras, son algunos de los actores que tienen interacción con el contexto externo y cuyas actuaciones pueden incidir tanto en la agenda externa, como en la percepción que otros actores internacionales se hacen del país.

El proceso de interacción interno-externo resulta, pues, producto de una mezcla de procesos de la percepción y el liderazgo del presidente, de la agenda interna y aquellos temas que se hayan problematizado y priorizado, los procesos de formulación de la política en sí (o sea, los debates que puedan surgir tanto en Congreso, órganos de asesoría, como opinión pública), al tiempo que debe conciliar las respuestas que se le dan al entorno en constante cambio. Este proceso altamente complejo es muchas veces simplificado en la consideración de que determinada posición es producto exclusivo de una estrategia personalista y, en muchos casos, caprichosa del presidente de turno. Sin embargo, los temas de agenda de política exterior muestran una resistencia importante. Es decir, son temas que se repiten en las agendas internacionales de las diversas administraciones, pero cuyo orden de prioridades varía de acuerdo a las respuestas particulares que esté buscando el gobierno de turno.

En el proceso de posicionamiento de estos temas, las prioridades del gobierno, como los temas de la opinión pública nacional, así como los temas de agenda de los principales gobiernos internacionales, y los tópicos sensibles para los organismos internacionales, pueden resumirse en lo que los expertos en política exterior han terminado por recomendar como elementos requeridos de nuestra agenda. Para la administración Santos es fundamental lograr la articulación de la agenda de seguridad con la de prosperidad. Mejorar infraestructura para potenciar el comercio, al tiempo que se plantee una agenda de transformación productiva, en donde temas como ciencia, tecnología, innovación, elevación de estándares técnicos y fitosanitarios sean tenidos en cuenta por la política exterior. Los temas medioambientales cobran bastante vigencia, en áreas como protección de recursos naturales como agua y biodiversidad, y en especial el manejo de problemáticas globales como el cambio climático. Otros temas que aparecen en estas recomendaciones son el fortalecimiento de la integración energética y la búsqueda de la seguridad alimentaria (Fernández de Soto, 2010b, p. 439-440)

Los temas de interés interno-externo

Comercio internacional

En materia de comercio internacional, el diagnóstico planteado por la Misión de Política Exterior fue claro en las recomendaciones. La canasta exportadora de Colombia pasó de concentrarse en productos como café y banano, a productos energéticos y de minería. Así mismo, las manufacturas que se exportan están basadas en sectores de baja tecnología. Esta situación sumada a la concentración de las exportaciones hacia los mercados andinos y el de Estados Unidos, hace que la estructura de comercio colombiano sea muy vulnerable (Misión de Política exterior, 2010, p. 18). En ese sentido, más que la concreción de los acuerdos de comercio entre países, los expertos están planteando la necesidad de mantener una “agenda doble: por una parte, fortalecer esa diplomacia comercial, pero por otro lado, pensar en cómo se desarrollará la infraestructura nacional necesaria para sacar provecho de estos instrumentos” (KAS, 2012, p.10).

El gobierno Santos ha logrado la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, aún en proceso de implementación, negociaciones con Canadá y Turquía, acuerdos comerciales con Japón y Corea del Sur. En esa dirección ha buscado vincular estas actividades de agenda externa con temas como el fortalecimiento de infraestructura, la búsqueda de mercados alternativos para productos colombianos y la oferta de bienes de calidad en el mercado colombiano. No obstante, este tipo de actividades no tiene un pleno consenso al interior de sectores económicos, industriales y sociales del país. El claro ejemplo fue la larga negociación y la oposición de algunos sectores nacionales y en los Estados Unidos, al acuerdo comercial entre los dos países.

Otro ejemplo de esta necesidad de articular los intereses y las necesidades del sector interno con la agenda externa del país, se puede ver reflejado en las negociaciones con Corea del Sur. Si bien organizaciones como la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, destacan aspectos positivos de este diálogo, también plantean temas que hay que considerar en la negociación, como que la oferta agrícola colombiana pueda tener acceso al mercado coreano, pese a ser una negativa sistemática de Corea, y la necesidad de que más que en la llegada de manufacturas coreanas se piense en el fomento de la inversión (El Tiempo, 2011). Otros sectores productivos, como el relacionado con vehículos, también presentan algunas resistencias a esta negociación. “Corea, además, le pide a Colombia desmontar los aranceles, en especial de vehículos, en un tiempo menor al negociado [por Colombia] con Estados Unidos y la Unión Europea, solicitud que no ha tenido acogida” (El Tiempo, 2012).

Infraestructura

De forma consistente en la política exterior y en el Plan de Desarrollo de la actual administración, se plantea el tema de infraestructura como un elemento fundamental para el programa de “prosperidad para todos”. En el plano externo se destaca el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, que vincula actividades para desarrollar en sectores estratégicos como energía e infraestructura. En el frente interno la superación del retraso de infraestructura (terrestre, marítima y aérea) es un desafío permanente que con seguridad requerirá de un largo recorrido y una inversión más que significativa. Eso sumado al deterioro de la capacidad instalada, producida por la ola invernal, representa un enorme reto para esta administración y para las siguientes. En ese sentido, sin lograr subsanar los problemas de infraestructura nacional, las iniciativas externas se verán obstaculizadas. Esto incluye el fomento del comercio, especialmente hacia Asia-Pacífico, dado el atraso de los puertos en el Caribe y los costos enormes de traslado de las mercancías hacia el interior del país. En este sentido el aporte de grupos como la Cámara Colombiana de Infraestructura, y de su presidente Juan Martín Caicedo Ferrer, alimentan el debate sobre la capacidad real de adelantar los avances requeridos para poner a tono al país con sus desafíos internos e internacionales.

El crecimiento económico del país está ligado sin duda al tema de infraestructura. Para los representantes de los principales sectores económicos hay un “pleno consenso es en que, en Colombia, las condiciones de infraestructura con que cuenta el país impiden que haya un crecimiento sostenido de la economía, cualquiera que sea la meta fijada” (Portafolio, 2012). En esa dirección, la proyección de inversión, tanto nacional como extranjera, y la ampliación comercial, están estrechamente ligadas a la posibilidad de adelantar una agenda de actualización y reforzamiento de infraestructura, que sea sostenible y duradera.

Diversificación regional de las relaciones externas

Tradicionalmente los estudios de política exterior colombiana han caracterizado nuestra agenda como excesivamente concentrada en pocos destinos geográficos, como áreas de interés externo. De estos pocos espacios, hay una marcada tendencia a mencionar la relación especial con los Estados Unidos y reutilizar conceptos tradicionales como *réspice pollum*, para describir que la prioridad estratégica del país es su relación con la principal potencia. En ese sentido, y, tras un proceso muy marcado de acercamiento con dicho país, que llevó en algunas ocasiones a distanciarse de los vecinos y a recibir críticas de ciertos sectores de la opinión pública.

En ese sentido, el gobierno de Santos buscó incorporar en su agenda de política exterior el elemento de diversificación geográfica de las relaciones internacionales de Colombia. En lo corrido de la administración se ha avanzado hacia el establecimiento de relaciones diplomáticas con Montenegro y Arabia Saudita, la creación de las embajadas de Colombia en Trinidad y Tobago, Turquía, Indonesia y Emiratos Árabes Unidos. Desde la Cancillería se habían identificado estos países como elementos para incrementar la presencia en áreas básicas como Caribe, Asia y Pacífico, y la proyección sobre el golfo pérsico. En cuanto a ampliación de los servicios del Estado colombiano en el exterior, se han abierto consulados en ciudades como Orlando, Newark, Vancouver y Shanghai (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012). Esta situación contrasta con la percepción de la anterior administración de la eficiencia económico-administrativa que se ligaba a la reducción de embajadas y consulados del país en el exterior. Incluso, este tópico fue ampliamente incluido en los medios de comunicación como uno de los elementos que sustentaban el progresivo aislamiento de Santos de su predecesor (El Nuevo Siglo, 2011).

Medio ambiente

Los temas ambientales vienen cobrando importancia en las agendas de política exterior desde la década de los noventa. Sin duda, la aceptación de los problemas ambientales como áreas de responsabilidad compartida entre los actores del sistema internacional hace que casi por necesidad se eleven a temas de política exterior. En ese sentido, el país juega su posición privilegiada en lo geográfico, en su biodiversidad ecosistémica, como elementos de negociación. No obstante, este tema contrasta con agendas de desarrollo económico, que muchas veces se relaciona con un relajamiento de la normatividad ambiental para fomentar la inversión extranjera.

La relación entre desarrollo y protección medioambiental sigue siendo un terreno muy complicado de balancear a nivel de política interna. Para algunos sectores, el ingreso de inversión en áreas de explotación (por ejemplo, oro) genera crecimiento económico, empleo, entre otros beneficios (Fedesarrollo, 2008), mientras que para otros sectores este tipo de industria pone en peligro la sostenibilidad ambiental y los recursos naturales no renovables. En el caso mencionado, por ejemplo, la industria minera para explotación de metales preciosos está asociada con contaminación de fuentes hídricas. Otro caso que se debe articular y manejar desde la política exterior en la protección de recursos naturales es la protección de áreas de frontera marítima, y en especial los recursos presentes en esas zonas. Durante el presente año ha sido denunciada ante la comunidad nacional e internacional, la intervención de barcos nicaragüenses y costarricenses en el área de Malpelo, para obtener aletas de tiburón presente en estas zonas. La Cancillería y la Armada Nacional han tenido que intervenir en este tema de protección ambiental (El Colombiano, 2012, versión electrónica).

Otros temas como el cambio climático se han convertido en áreas de negociación internacional permanente, dados los efectos masivos e indiscriminados de esta problemática. Es decir, independientemente de la condición o el nivel de desarrollo en el que se encuentre el país, los efectos se han comenzado a manifestar a nivel global, fortaleciendo los temas ambientales como temas de agenda compartida. Por las connotaciones de esta problemática se ha encontrado que no sólo es un problema de agenda ambiental, sino que tiene impacto en temas sociales y económicos. (El Espectador, 2011).

La interacción de otros actores es a su vez bastante heterogénea en temas ambientales. “Lo cierto es que en medio ambiente no hay una estrategia de las ONG para incidir en política exterior ambiental. Su papel ha estado centrado en el desarrollo de proyectos” (Marín, 2008, p. 155), por lo que es una agenda esencial para el país, de necesaria interlocución internacional, pero en donde aún los consensos no están claramente definidos.

Seguridad

Este tema sigue siendo esencial en la agenda interna colombiana. “La simbiosis progresiva con la criminalidad organizada es hoy, junto con el conflicto armado, el mayor desafío estratégico que enfrenta el Estado Colombiano” (Misión de Política Exterior, 2010, p. 43). Esto supone aún mayores desafíos para el gobierno Santos, que no solo debe atender a las amenazas tradicionales de control de las guerrillas y la lucha contra los narcóticos, sino que debe atender el crecimiento de una criminalidad muy organizada con gran poder de desestabilización, como los paros armados, entre otros. Así mismo, las acciones más notorias de la guerrilla en los meses recientes ponen de manifiesto un deterioro de las condiciones de seguridad general en el país. Si bien este tema es esencial a nivel interno, en el plano de las relaciones internacionales se percibe un poco menos marcado que en las administraciones anteriores.

Un ejemplo de esto puede ser el restablecimiento de relaciones con Venezuela, pese a que no se presente claridad sobre los posibles nexos de miembros del gobierno vecino con la guerrilla de las FARC. En esa misma dirección, el nombramiento de Henry Rangel Silva como Ministro de Defensa en Venezuela a inicios de 2012, quien es cuestionado por el gobierno de los Estados Unidos por su relación con las FARC (El Espectador, 2012), hubiese podido provocar una tensión mayúscula y manifiesta entre los países, cuando en la práctica la situación se manejó con el prudente silencio de la Cancillería y con una reunión bilateral de los ministros de defensa para generar confianza y avanzar en temas de interés (Semana, 2012).

Esta situación permitiría pensar en que el gobierno Santos avanza hacia una mejor asignación de los roles entre los ministerios, que trabajan más coordinados dentro de las áreas de competencia, y que el Presidente está haciendo esfuerzos por reinstitucionalizar las relaciones externas, especialmente frente a sus vecinos. La Misión de Política Exterior sugirió en su momento la creación de un Consejo de Estrategia y Seguridad Nacional, para articular la estrategia de defensa y la ejecución de la política exterior. Esta sola propuesta muestra que para nuestro relacionamiento externo es muy importante poder coordinar los desafíos internos y externos en materia de seguridad, permitiendo la dirección del presidente y la interacción entre los ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa e Interior, con la coordinación de un consejero. “El consejo debe tener capacidad de investigación y de cuestionamiento en un ámbito cerrado en el que sea posible el debate, y debe seguir una política global que equilibre los intereses militares, civiles y de política exterior” (Misión de política exterior, 2010, pp-43-44).

Durante la administración de Santos, otros factores de debate interno han posibilitado una mejor relación con el entorno vecinal en materia de seguridad. La Corte Constitucional frente al acuerdo militar con Estados Unidos, que permitía el uso de siete bases colombianas, por tropas de ese país, consideró que debía devolverse al Ejecutivo para trámite ante el Congreso, por lo que el acuerdo no tenía validez. En ese sentido, fue muy significativo que “el gobierno de Santos no intentara revivirlo para facilitar la recuperación de la confianza regional en Colombia sin afectar las relaciones con EE.UU.” (Ramírez, 2011, pp. 83-84).

Tal cambio en la región también se ha manifestado en los ámbitos multilaterales, esta vez no para resolver las disputas, sino para de forma implícita respaldar al Gobierno colombiano. “Ningún gobierno sudamericano atendió la petición dirigida a Unasur, primero por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y luego por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), de abrirles espacio para presentar en esa instancia sus propuestas” (Ramírez, 2011, p. 84).

En materia de lucha antinarcóticos si bien se mantiene la lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos, se ha desarrollado de forma paralela una discusión internacional frente a la posición de los Estados Unidos y el consumo, como tema necesario de considerar en el marco de la lucha global contra las drogas. En ese sentido, se han realizado acercamientos con gobiernos como el mexicano, a través de la Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, al tiempo que los Estados Unidos, por razones internas, ha planteado un recorte progresivo a los recursos del Plan Colombia (para 2012 la reducción fue de 15%) frente a lo cual el gobierno Santos ha buscado una aproximación de diálogo de alto nivel para evitar recortes en las siguientes vigencias (RCN, 2012).

En la agenda nacional, la seguridad y la reducción de la criminalidad son prioridades tradicionales, la forma de su articulación con la política exterior es variable. A fines de los noventa se hablaba de “inserción negativa”, es decir, usar nuestras problemáticas internas como atributo diferenciador, y hasta negociador, en el sistema internacional. En la actualidad, Santos busca hacer de esta experiencia nacional un elemento estratégico en el desarrollo de la cooperación internacional. En esa dirección, Santos plantea que el país está en condiciones de brindar asesoría a otros actores internacionales que estén enfrentando retos en su seguridad. Ejemplo de esto es el surgimiento de una Estrategia Regional en Seguridad Ciudadana, en la cual tanto la Cancillería como la Policía Nacional apoyan cuerpos de seguridad policial en Centro América y el Caribe (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011b, p. 111). Es decir, se está buscando posicionar el tema de forma positiva en el escenario internacional.

A manera de conclusión

Si bien estos temas que se han presentado en este capítulo no son los únicos de la agenda colombiana tanto en lo doméstico, como lo externo, sí representa una muestra de cómo la política exterior está en continua transformación. No sólo por su necesidad de adaptación a los desafíos externos, sino también por la necesidad de articularla con los intereses propios de la agenda doméstica. Esta complejidad de interacciones supera, con creces, la visión tradicional que se tiene de que la política exterior es un cuasi capricho del gobernante de turno. No obstante, es necesario reconocer que es el presidente quien crea y prioriza las agendas y que, al fin y al cabo, es su propia administración quien la termina ejecutando. Sin embargo, este proceso no es cerrado e inmutable, sino permeable y dinámico. En el caso particular de la administración Santos, se percibe un

esfuerzo por des-securitizar la agenda externa, es decir, diversificar y variar los temas centrales de la agenda, de la seguridad, a otros elementos, sin que esto signifique necesariamente que el tema ha dejado de ser importante. Por el contrario, lo sigue siendo, pero se busca catalizarlo de una forma menos conflictiva y más cooperativa.

Como política, la exterior interactúa con órganos de control, otros ministerios y dependencias gubernamentales, opinión pública, medios de comunicación, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales, empresarios, banqueros e industriales, por solo mencionar algunos de los sectores. En ese sentido, de la agenda a la práctica, el proceso es mucho más desafiante, no solo en el plano nacional de cómo se percibe, sino también por la capacidad de estos actores de, a su vez, tener interlocución internacional propia.

Tradicionalmente la participación de estos sectores en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior ha sido limitada. No obstante, en aquellos temas en que intereses sectoriales son afectados por la estrategia gubernamental, se suele presentar al menos una interlocución de estos sectores. La capacidad de influencia de estos se encuentra ligada a su cercanía con los centros de poder, las posibilidades que tengan de llevar una conversación o negociación al gobierno. Esto les da mayores posibilidades a los grupos económicos de ser tenidos en cuenta en el proceso; sin embargo, de forma creciente, la academia se ha convertido en un actor mucho más activo en la discusión e incluso en la asesoría en temas de política exterior. Esto resulta interesante en la medida en que se posicionan nuevos elementos de discusión en torno al relacionamiento externo del país, se difunden nuevas propuestas, e incluso en algunos casos, se llega a atender las recomendaciones sugeridas desde las universidades y los centros de pensamiento.

Por otro lado, al parecer la opinión pública en general presta más atención a la forma en que el Gobierno atiende los temas internos, lo cual es entendible por la proximidad de estas problemáticas a la sociedad, y especialmente porque los efectos de estas actividades tienen repercusiones directas en la vida de los ciudadanos, por ejemplo, temáticas como empleo, impuestos, costo de vida, entre otros. En contraste, los temas de política exterior solo resultan comentados ampliamente en situaciones conflictivas, ejemplo, relaciones con Venezuela, impacto de acuerdos comerciales en sectores productivos. Otros temas vitales para el país, como sus negociaciones internacionales, su participación y representación en organismos internacionales, entre otros, no suscitan tanta atención. En esa dirección la academia tiene un rol importante que asumir y es el de 'bajar' el discurso a las repercusiones prácticas de la política exterior, para que más gente pueda entender porqué es fundamental el fortalecimiento de nuestra inserción internacional.

Las recomendaciones sobre la política exterior son reiterativas, pero conservan su validez aún, especialmente en cuanto a la necesidad de fortalecer nuestra presencia diplomática, su profesionalización, articulación de los intereses nacionales en las discusiones internacionales, y diversificación geográfica y temática. En relación con lo tratado en la presente sección, podemos reiterar la importancia de la congruencia de las agendas nacional e internacional, buscando en el proceso de inserción externa el fortalecimiento de nuestras capacidades internas, la obtención de cooperación realmente requerida, el mantenimiento de vasos comunicantes entre los sectores de opinión nacional y los formuladores de la política exterior. Todo esto con el fin de que la política exterior pierda esa connotación de relativo aislamiento y se reivindique la idea de que como política es y responde a un proceso complejo interno y a los desafíos propios del mundo cambiante.

Referencias

- Ardila, M. (2008). El congreso y la política exterior colombiana, a propósito de la comisión segunda. En M. Ardila et al., *La toma de decisiones de la política exterior colombiana* (pp. 13-39). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ardila, M. (2009). *Actores no estatales y política exterior colombiana casos de los sectores académicos y empresariales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cardona, D. (2011). ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior? En D. Cardona (Ed.), *Colombia una política exterior en transición*. Bogotá: Fescol.
- Carvajal, L. (2008). Academia, teoría y política exterior colombiana: una aproximación desde la economía política. En M. Ardila et al., *La toma de decisiones de la política exterior colombiana* (pp.105-136). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Colombia y Corea tendrán cita para continuar negociaciones del TLC (2012, marzo 4). *El Tiempo*. Recuperado el 14 de marzo de 2012 en: http://www.eltiempo.com/economia/negocios/negociaciones-del-tlc-entre-colombia-y-corea_11276210-4
- Cómo será la política exterior de Santos. (2010a, agosto 6). *Semana.com*. Recuperado el 14 de marzo de 2012 en: <http://www.semana.com/politica/como-sera-politica-externo-santos/142266-3.aspx>
- Corea debe pensar más en invertir que en vendernos: Luis C. Villegas. (2011, septiembre 15). *El Tiempo*. Recuperado el 21 de marzo de 2012 en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10365232>
- Cuestionario Política Exterior Candidatos 2010; respuestas de Juan Manuel Santos. *Revista Semana y Universidad del Rosario*. Recuperado el 14 de marzo de 2012 en: http://www.urosario.edu.co/Elecciones/Nuevos-Cuestionarios/Politica_Exterior/Juan-Manuel-Santos/
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Bogotá: DNP.
- Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos. (2010b, agosto 7). *Semana.com*. Recuperado el 14 de marzo de 2012 en: <http://www.semana.com/politica/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/142792-3.aspx>
- ¿Divorcio Uribe-Santos? (2011, noviembre 3). *El Nuevo Siglo*. Recuperado en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/11-2011-%C2%BFdivorcio-uribe-santos.html>
- Fedesarrollo. (2008). *La Minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal, Fundación para la educación superior y el desarrollo*. Recuperado el 14 de marzo de 2012 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-miner%C3%ADa-en-Colombia-Informe-de-Fedesarrollo-2008.pdf>
- Fernández de Soto, G. (2010). *El Universo es el límite: el futuro de la política exterior de Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Fernández de Soto, G. (2010b). El futuro de la política exterior de Colombia en el contexto de las tendencias regionales, hemisféricas y globales. En R. Steiner (Ed.), *Colombia 2010-2014: propuestas de política pública* (pp. pp. 421-469). Bogotá: Fedesarrollo.
- Fundación Konrad Adenauer Stiftung. (2011). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? *KAS Paper*, 15.
- Garay Vargas, J. L. (2010). *¿Política Exterior o política de cooperación? Una aproximación constructivista al estudio de la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Infraestructura impide crecimiento sostenido de la economía. (2012, marzo 21). *Portafolio*. Recuperado el 21 de marzo de 2012 en: <http://www.portafolio.co/economia/infraestructura-impide-crecimiento-sostenido-la-economia>

- La aleta tiene en riesgo al tiburón. (2012, enero 20). *El Colombiano*. Recuperado en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/la_aleta_tiene_en_riesgo_al_tiburon/la_aleta_tiene_en_riesgo_al_tiburon.asp Consultado 19 de marzo 2012
- Marín Aranguren, M. (2009). El soft advocacy de las ONG de medio ambiente y derechos humanos en la política exterior colombiana. En M. Ardila et al., *La toma de decisiones de la política exterior colombiana* (pp. 137-177). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. Recuperado el 10 de marzo de 2012 en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Memorias al Congreso 2011*. Recuperado el 20 de marzo de 2012 en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Memorias%20al%20Congreso%202010-2011.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011a). *Planeación estratégica*. Recuperado el 14 de marzo de 2012 en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/strategy>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012) *Rendición de Cuentas: sector de Relaciones Externas, Agosto 2010- Diciembre 2011*. Recuperado el 20 de marzo de 2012 en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/InformeRendicionCuentas01FEB2012.pdf>
- Ministros de Defensa de Colombia y Venezuela se reunirán en la frontera. (2012, febrero 9). *Semana.com*. Recuperado el 14 de marzo de 2012 en: <http://www.semana.com/nacion/ministros-defensa-colombia-venezuela-reuniran-frontera/171828-3.aspx>
- Misión de Política Exterior. (2010), *Misión de Política Exterior de Colombia*. Bogotá: BID, CAFM, Fedesarrollo y Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Nuevo ministro venezolano y su relación con las Farc. (2012, enero 24). *El Espectador*. Recuperado el 14 de marzo de 2012 en: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-322711-condecoran-ministro-de-defensa-venezolano-lucha-contra-droga>
- Presidencia de la República. (2008) *Gobierno implementa Sistema Administrativo Nacional de Política Exterior*. Recuperado el 14 de marzo de 2012 en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2008/agosto/07/06072008.html>
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, enero-febrero 2011.
- Samper calificó de 'fructífera' reunión de Comisión Asesora con Santos. (2011, julio 19). *El Tiempo*. Recuperado el 4 de marzo de 2012 en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9950644.html
- Santos trata de evitar que le sigan recortando dineros del Plan Colombia. (2012, febrero 24). *RCN*. Recuperado el 17 de marzo de 2012 en: <http://www.rcnradio.com/noticias/editor/santos-trata-de-evitar-que-le-sigan-recortand-139346#ixzz1pzq60nga>
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales. En S. Borda y A. Tickner (Comp.), *Relaciones Internacionales y política Exterior de Colombia* (pp.90-111). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tokatlian, J. (2010). La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y la política exterior de Colombia: ¿Revolcón o regresión? *Colombia Internacional*, 26.
- Ya hay Conpes sobre Cambio Climático. (2011, julio 15). *El Colombiano*. Recuperado el 19 de marzo de 2012 en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/Y/ya_hay_conpes_sobre_cambio_climatico/ya_hay_conpes_sobre_cambio_climatico.asp



El problema del narcotráfico en la política exterior colombiana

*Claudia Dangond Gibsons**

Introducción

El presente documento hace un análisis de la incidencia que ha tenido el narcotráfico en la política exterior colombiana desde los años 70 hasta la primera década del siglo XXI.

El abordaje será realizado a partir de una combinación de dos marcos teóricos. El primero, que considera la política exterior colombiana desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo (Velosa Porras, 2012, en este volumen), y el segundo que la comprende desde la perspectiva del realismo neoclásico (Flemes, 2012, en este volumen).

En efecto, el abordaje de la política exterior colombiana vista con el lente del fenómeno del narcotráfico exige considerar variables domésticas, pero también internacionales y a veces estructurales (Hill, 2003, p. 3), más aún cuando se pretende ofrecer una serie de recomendaciones sobre el curso de acción futuro en esta materia.

Acogiendo el concepto de política exterior presentado por Velosa (2012, en este volumen), resulta oportuno indicar que en este caso cabe en todo rigor el hecho de que existe un alto grado de interacción entre las consideraciones externas, los asuntos internos y el diseño de la política exterior, por cuanto esta “incluye en sus determinaciones y acciones una mezcla no siempre armónica entre temas internacionales y domésticos” (Cardona y Ardila, 2005, p. xi).

* Decana Académica de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Otro concepto que es necesario precisar es el de *narcotráfico*, pues para efectos de este estudio, no se trata de entenderlo sólo como la cadena de la producción, la importación, la exportación, la distribución y venta de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sumado al tráfico ilícito de precursores químicos utilizados en la producción de drogas, así como al lavado de dinero, que se utiliza cuando se revisa el fenómeno propiamente tal sin variables de política exterior (Dangond y Solano, 2010, p. 431). Para el caso de análisis de la política exterior de Colombia debe incluirse en el concepto la dimensión del consumo, sobre todo para comprender lo que viene sucediendo a partir de la creación de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. De esta manera, el tema será tratado desde la perspectiva de la agenda internacional, analizando la manera en que se ha diseñado la política exterior colombiana referida a este asunto.

El narcotráfico en la política exterior colombiana: un intento de periodización

Es interesante ver que al intentar establecer los períodos de la política exterior referida al narcotráfico en Colombia, aparece de manera inexorable un actor sobre el que marcadamente se teje la evolución de la misma. Se trata de los Estados Unidos de Norteamérica. Y no es extraño que así sea considerando que se trata de una nación que ha sido potencia mundial, está geográficamente ubicada en el continente americano y además se ha convertido en la nación con mayor consumo de drogas ilícitas.

Esta misma circunstancia lleva a tener que responder en esta sección del trabajo y a partir de la observación y caracterización de los distintos períodos en que se enmarca la política exterior referida al narcotráfico, a la pregunta de cuál es el peso que tiene este fenómeno en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos.

Los años 70 y 80

La política exterior colombiana empieza a ser permeada por el narcotráfico desde la década de los 70. En ello inciden variables endógenas y exógenas. La historia de este fenómeno en Colombia empieza a tener visibilidad nacional e impacto internacional, con la denominada bonanza marimbera¹. Al tiempo que se extendieron los cultivos de marihuana en el norte de Colombia, comenzó a establecerse un comercio internacional con rutas diseñadas y utilizadas por los contrabandistas para movilizar y exportar la marihuana principalmente a Estados Unidos. Ello se debió a que fue a propósito de una misión de cuerpos de paz enviada por el presidente John F. Kennedy a Colombia que los voluntarios norteamericanos descubrieron las propiedades de la mata de marihuana y se constituyeron en microtraficantes (Puentes, 2008, p. 1). Así, se abrió también el camino a lo que más adelante sería el comercio de cocaína y heroína entre los dos países.

¹ Bonanza marimbera se refiere al advenimiento de la prosperidad económica de la costa Caribe colombiana por el cultivo y la exportación de marihuana.

Este es un período en el que la relación asimétrica pero armónica entre Colombia y Estados Unidos² empezó a ser permeada por el tráfico de drogas ilícitas. Colombia se convirtió en el primer productor de marihuana, pero a diferencia de épocas posteriores en ésta el negocio no era del todo colombiano. De hecho se hablaba de la ‘Conexión Colombiana’ (*The Colombian Connection*), pues las rutas y el comercio al por mayor y las redes de distribución eran controladas por los traficantes norteamericanos. En Colombia se cultivaba, pero el comercio y luego la distribución eran asunto de las redes “gringas”. El 17 de junio de 1971, el presidente Richard Nixon presentó un plan para combatir el narcotráfico manifestando que el abuso de las drogas era el “enemigo número uno de Estados Unidos”³. Con ello estaba implementando la primera guerra contra las drogas, combinando unas medidas punitivas para los involucrados en los ciclos de producción, distribución y consumo, esperando que con ello se redujera tanto la oferta como la demanda. Sin lugar a dudas se trataba de una política prohibicionista que en 1973 se reafirmó cuando el mismo Gobierno creó la Administración de Cumplimiento de Leyes sobre Drogas (*Drug Enforcement Administration, DEA*) convirtiéndose en la única agencia con competencia para coordinar las investigaciones antidroga fuera de Estados Unidos⁴.

A su turno, en Colombia, el presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974) firmó varios acuerdos multilaterales⁵ y expidió el Estatuto Nacional de Estupefacientes en 1974 (Decreto 1188). La política exterior respondió como espejo a las directrices y señales provenientes de Estados Unidos, al punto que la legislación interior aplicó e introdujo normas e instancias que reflejaban el prohibicionismo y la criminalización del consumo, el tráfico y los delitos conexos con el narcotráfico.

Más adelante, con una medida de carácter interno, se produjo un efecto internacional perverso. Con la creación de la “ventanilla siniestra” del Banco de la República, a través de la cual fue posible nacionalizar los capitales provenientes en principio del negocio de las exportaciones de café, lo que sucedió paralelamente fue que se abrió la puerta para que los dineros del narcotráfico inundaran la economía colombiana por cuanto no se indagaba de dónde provenían los dólares que se cambiaban por pesos. Así, se confundían los dólares provenientes de la bonanza marimbera con los de la bonanza cafetera⁶.

Para 1976, cuando arribó Henry Kissinger a Bogotá en su calidad de Secretario de Estado recientemente nombrado por el presidente Richard Nixon, durante el mandato del presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) “el narcotráfico era ya un tema de preocupación de los dos gobiernos”⁷.

Como negocio rentable que ha sido, en torno al tráfico de drogas se han montado clanes que han luchado por apropiarse del mismo. En aquella época, los colombianos fueron diseñando estrategias que les permitieran “ganar más”, considerando adicionalmente, que ya en Estados

² El único periodo en el que las relaciones entre Colombia y Estados Unidos no fueron armónicas se presentó entre 1903 y 1913, momento en el que los Estados Unidos había adoptado una política expansionista que afectó a Colombia con la separación de Panamá.

³ Diario La Tercera, viernes 17 de junio de 2011, por Pablo Rodillo, recuperado desde: www.diario.latercera.com

⁴ Rodillo, P. Guerra contra las drogas. Desde Nixon cumple 40 años bajo fuerte cuestionamiento. Diario La Tercera. www.diario.latercera.com

⁵ Acuerdo Suramericano sobre Estupefacientes y Sicotrópicos de 1973, Convención Única sobre Estupefacientes de 1961-1974.

⁶ Castillo, F. (2001). Los Jinetes de la Coca. Bogotá: Equipo Nizkor.

⁷ *Ibid.*

Unidos comenzaba a cultivarse artesanalmente la marihuana —especialmente en California— y los consumidores empezaron a demandar drogas más fuertes. Fue el inicio del fin de la bonanza marimbera.

1982 - 1986

Con el surgimiento de la cocaína como producto más fácil de transportar y con el que se obtenían mayores márgenes de utilidad, las rutas empezaron a perfeccionarse y surgieron los carteles de la droga en Colombia. Ya no se trataba sólo de la producción de la materia prima sino del procesamiento de la hoja cultivada en Colombia, la elaboración de la pasta de coca y el control de las rutas. Esto dio una nueva dinámica al problema, primero a nivel interno y por supuesto a nivel internacional después, lo que exigió una revisión de la política exterior colombiana y un examen de la agenda con el principal actor involucrado: Estados Unidos.

Esta primera fase del segundo período descrito se caracteriza por el surgimiento de los carteles de la droga que, comenzando con el de la familia Ochoa, lograron arrebatarle el mercado de los Estados Unidos a los cubanos que estaban ya bien posicionados (Dangond y Solano, 2010, p. 433).

Así, se consolidaron los grandes carteles de la coca y las relaciones bilaterales con los Estados Unidos empezaron a tener fricciones, pues cada vez era más difícil identificar rutas y combatir el tráfico al tiempo que la producción de hoja (Análisis Político, 1997, en Dangond y Solano, 2010, p. 433).

Como respuesta a las crecientes presiones internacionales, Colombia declaró la ‘primera guerra colombiana contra las drogas’ que implicó la expedición del Estatuto de Seguridad para reprimir los delitos de derecho común y el floreciente tráfico de estupefacientes, se permitió derribar aviones que salían hacia los Estados Unidos, se militarizó la Guajira y finalmente se firmaron los tratados de Extradición en 1979⁸ y de Asistencia Legal Mutua en 1980 (Dangond y Solano, 2010, p. 433.).

Se inició entonces la segunda fase, en la que los carteles se convirtieron en poderosas estructuras dedicadas al comercio de cocaína. En Colombia incluso tuvieron impacto local, haciendo presencia prioritaria, pero no exclusiva, en tres de las más importantes regiones del país: Medellín, Cali y la costa Caribe en general, con sus respectivos líderes, Pablo Escobar, los hermanos Ochoa y Carlos Lehder, quienes iniciaron su era de “lamentable gloria” para el país y para el mundo. La expansión del mercado y su próspero desarrollo se tradujeron a su vez en el aumento de los cultivos ilícitos de coca, la aparición de cultivos de amapola⁹ y el descubrimiento de nuevos mercados: Europa y Asia (Dangond y Solano, 2010, p. 434).

Ya en este momento el cultivo de hoja de coca se daba con igual o más fuerza en el resto de los países andinos —Perú, Bolivia y Ecuador.

⁸ Estos tratados fueron firmados por Virgilio Barco Vargas en calidad de Embajador de Colombia en Washington.

⁹ “La incursión de Colombia en la producción de amapola y las exportaciones de heroína, datan de los años 90, y esta no pasa de tener un carácter incipiente” (Rocha García, 2005).

Esta etapa es un claro ejemplo de cómo Estados Unidos fue capaz de desplegar un poder estructural (Velosa, 2012, en este volumen) estableciendo las reglas del juego para orientar y fijar el abordaje de este asunto de las drogas desde una perspectiva de seguridad nacional, donde los Estados aplican la represión para controlar primordialmente la oferta.

Para 1982, sobre todo por lo que Velosa (2012, en este volumen) denomina como “líder predominante”, la política exterior se abrió y el espectro de relacionamiento se amplió. En efecto, bajo el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986), “se tuvo una mirada tercermundista, se realizaron esfuerzos de concertación e integración, y se presentó una dualidad para el manejo de los asuntos económicos y políticos” (Ardila, 1991, p. 65).

Se llegó incluso a retar las directrices fijadas por la política represiva y prohibicionista de Estados Unidos, negándose a extraditar ciudadanos colombianos (resoluciones 217 y 226 del 12 y 23 de noviembre de 1983), a pesar de contar con concepto favorable de la Corte Suprema de Justicia.

Y si bien a estas alturas ya había toda una estrategia de política exterior diseñada sobre la base inicial de las directrices emanadas del hegemon continental, sólo a mediados de los 80 el narcotráfico se rechazó y combatió internamente por la sociedad colombiana como actividad económica ilícita. Coincide esta circunstancia con el ejercicio terrorista en el que incursionaron los carteles, amedrentando a la población civil.

1986 - 1990

Este tercer período de la política exterior colombiana relativa al narcotráfico se da simultáneamente con algunos hechos internos marcados por un combate directo contra los carteles de la droga en el país. El mayor temor de los capos era la extradición hacia los Estados Unidos. Incluso ofrecieron dejar de realizar actos terroristas contra quienes apoyaban la extradición, “si se suspendía jurídicamente” (Melo, 2012). Coincidentalmente, la Corte Suprema de Justicia, modificando su jurisprudencia, declaró inconstitucional el tratado de extradición el 12 de diciembre de ese año. No obstante lo anterior, el Presidente sancionó la Ley¹⁰ y subsanó el vicio de inconstitucionalidad. Pocos días después, el periódico *El Espectador* fue objeto de un atentado y su director, Guillermo Cano, fue asesinado.

Uno de los movimientos políticos más fuertes de aquella época, dirigido por Luis Carlos Galán Sarmiento, el Nuevo Liberalismo, arremetió contra los líderes de los carteles y cuestionó la manera como se veía que habían permeado algunas esferas de la vida nacional.

La violencia que provenía del narcotráfico empezaba a cruzarse con la derivada de la actividad de los grupos armados al margen de la ley y cada vez más voces indicaban que las guerrillas estaban siendo impulsadas y financiadas por los carteles de la droga, lo que se vio reflejado también en la política exterior colombiana.

Para este momento, la presión de los Estados Unidos había aumentado y el Estado colombiano se sintió fortalecido para continuar la lucha. El presidente Reagan aprobó la Decisión Directiva

¹⁰ Ley 68 de 1986.

de Seguridad Nacional 221 y así se abrió la puerta para permitir la militarización de la estrategia de la lucha antidrogas. El narcotráfico fue nuevamente declarado una amenaza letal contra la seguridad nacional, política que fue mantenida en las dos administraciones posteriores con mínimas variaciones (Bush y Clinton).

Cuando en 1986 el presidente Virgilio Barco asumió su mandato (1986-1990), todavía las relaciones con Estados Unidos se mantenían bajo tensión. El Gobierno nacional no autorizó la instalación de radares en territorio colombiano y rechazó la pretensión del gobierno del presidente Bush de imponer patrullajes navales antinarcóticos frente a las costas colombianas (Análisis Político, 1997, en Dangond y Solano, 2010, p. 434).

Aunque el tratado de extradición estaba firmado y vigente, a la hora de aplicarla al narcotraficante Jorge Luis Ochoa, éste fue liberado. Tal hecho produjo una situación diplomática delicada, que llevó a la 'narcotización definitiva de las relaciones con Estados Unidos', es decir, que cualquier asunto comercial, diplomático, de cooperación judicial, etcétera, se vio permeado por el narcotráfico. Se inició una campaña contra los productos colombianos, la cual generó graves consecuencias al comercio sobre todo de productos perecederos que se dañaban mientras pasaban todos los controles de las autoridades aduaneras (Ardila, 1991, p.70).

El asunto llegó a ser tan crítico que Colombia acudió a la Organización de Estados Americanos, con la intención de que interviniera evitando más discriminaciones contra los productos nacionales (Dangond, 1997, p. 35).

A nivel interno, la lucha sin cuartel emprendida por el Gobierno nacional tuvo una reacción sin precedentes por parte de los carteles. Fue la época de los terribles magnicidios perpetrados contra varios líderes políticos de corrientes ideológicas diversas, cuya única coincidencia tal vez fue la valentía de referirse y atacar al flagelo del narcotráfico, denunciando sin temor cómo estaba presente en la política, en la economía, en el fútbol, y cómo se estaba llevando a la juventud al abismo más profundo y sin salida. Grandes pérdidas dejó este período en términos de vidas humanas. Entre ellas, la del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla (1984) y la del candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento (1989), ambos del Nuevo Liberalismo.

Con ello se logró que el Gobierno nacional restableciera la extradición, esta vez por vía administrativa, de nacionales colombianos hacia Estados Unidos como pieza fundamental de la política exterior, lo que generó primero ofrecimientos de parte de los carteles, tales como el pago de la deuda externa del país, ante lo cual el Gobierno colombiano respondió con una negativa. Como parte de esta política se enfatizó la necesidad de cooperar logística, jurídicamente y a través de las policías de los dos países.

Con la creación del Grupo de 'Los Extraditables' por parte de los narcotraficantes, la lucha emprendida por Colombia empezó a ser registrada por los medios de comunicación extranjeros como una batalla valiente que requería de aliados para ser fructífera (*The New York Times*, 1989; *The Washington Post*, 1989). Colombia se presentó entonces como una "víctima injusta del narcotráfico y como un país enfrentado firmemente a él" (Melo, 2012).

Estados Unidos, por su parte, presentó un abanico de nuevas medidas de orden interno en materia de educación, salud y política criminal y otras internacionales para controlar las exportaciones

de insumos químicos. También aprobó un “plan quinquenal de ayuda a los países andinos, Colombia, Perú y Bolivia, de dos millones de dólares destinados a la lucha contra los productores y traficantes de droga” (Febres Cordero, 1992, en Dangond y Solano, 2010 p. 435), que es el antecedente inmediato del Plan Colombia.

Lo más relevante de este período es el nuevo enfoque presentado por Colombia y acogido por el mundo entero: el presidente Barco planteó la necesidad de luchar bajo el principio de responsabilidad compartida considerando que el narcotráfico es un delito transnacional, que va más allá de las posibilidades y las obligaciones de una sola nación y que, en ese sentido, exige la solidaridad y la responsabilidad compartida de todos aquellos Estados que de una u otra forma manera están involucrados y afectados por la problemática.

Dijo el presidente Barco en un memorable discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas esa ocasión:

En las últimas semanas hemos obtenido importantes victorias. Todas las energías del Estado se han orientado a romper la columna vertebral de los carteles de la droga. No sólo confiscando y destruyendo muchas toneladas de cocaína. De hecho, las autoridades colombianas incautan cerca del 80% de la cocaína decomisada en el mundo. Pero la ofensiva va mucho más allá. Los responsables materiales del asesinato de Luis Carlos Galán ya han sido capturados. Miles de sospechosos han sido detenidos y sus propiedades, cuentas bancarias, plantas de procesamiento, equipos de comunicación, aeronaves, yates, residencias y fincas, por valor de muchos millones de dólares, han sido decomisadas [...] Aún así, todas estas victorias no serían suficientes para ganar esta guerra. Por esta razón me encuentro hoy aquí. Sólo a través de una acción internacional concertada podemos aspirar a derrotar el flagelo del narcotráfico. Los carteles de la droga nos han declarado una guerra total [...] Esa declaración de guerra es contra todas las naciones. Contra aquéllas que ven destruido el futuro de sus jóvenes por la droga y también contra las que, como Colombia, ven amenazadas su democracia y sus instituciones por la violencia y el terrorismo. No existen fronteras para la muerte que genera este sucio negocio, no existe ningún país que se pueda considerar a salvo del terrorismo” del narcotráfico (Dangond, 1997, en Dangond y Solano, 2010, p. 435.)

1990 - 1994

Aunque en términos reativos la política exterior de Colombia se mantuvo, vale la pena presentar estos años como un nuevo período en cuanto se reconfiguraron los temas de la agenda internacional a partir de la Caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. El asunto de las drogas y del narcotráfico se revitalizó como tema preponderante no sólo con los Estados Unidos sino con los países vecinos y con Europa (Dangond y Solano, 2010, p. 436).

Es importante destacar cómo la extradición de nacionales colombianos, una de las herramientas que hasta ahora había caracterizado la política exterior colombiana, es eliminada en 1991 en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente. Así, herramientas clave de la política exterior inspirada en el prohibicionismo y la criminalización, entran en un proceso de revisión.

Se seguía persiguiendo a los grandes carteles aplicando una política exterior en el orden interno a partir de programas de cooperación judicial, policial y aún militar, que llevó a dar de baja a Pablo Escobar y a aprehender a los líderes del cartel de Cali.

Desafortunadamente estos “éxitos” en las operaciones de inteligencia militar y policial, no trajeron como consecuencia la disminución del tráfico de estupefacientes o la mengua del negocio en sí mismo. El efecto inmediato fue la proliferación de microcarteles originados en las disminuidas estructuras de Medellín y Cali y de la consolidación de la alianza entre el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley —guerrillas y grupos de autodefensa— (Dangond y Solano, 2010, p. 436).

Con el fin del comunismo, el sistema capitalista se replanteó y el fenómeno de la globalización a nivel mundial impulsó un nuevo modelo económico determinado por un mercado que permitió la liberación de bienes, servicios y capitales entre Estados, así como la privatización y reestructuración de las economías del Tercer Mundo y de los antiguos países socialistas (Análisis Político, 1997, en Dangond y Solano, p. 436). El modelo, soportado en el conocido ‘Consenso de Washington’, implicó: a) una reducción del Estado para dar más libertad a las fuerzas del mercado; b) la incorporación de medidas austeras —que generarían desempleo o inflación—; c) la menor intervención por parte del Estado.

Esto, que aplicaba para el comercio legal, era absolutamente opuesto a lo que exigía la política exterior diseñada para atender el prohibicionismo y la política de criminalización del narcotráfico. En efecto, este tipo de políticas requieren un Estado grande, poderoso y que tenga la capacidad de intervenir y un sector privado (en este caso representado por los carteles o narcotraficantes) con nulas posibilidades de jugar en el mercado. La Tabla 1 ilustra esta contradicción.

Tabla 1. Incompatibilidad entre las dos políticas promovidas por Estados Unidos y adoptadas por Colombia

	Reformas neoliberales	Guerra contra las drogas
Objetivo perseguido	Salir del subdesarrollo y resolver el problema de la deuda (básicamente objetivos económicos)	Adoptar leyes que permitan atacar el tráfico ilícito de cocaína para terminar con él
Requisitos y medidas necesarias	<ul style="list-style-type: none"> • Estadominimalista (específicamente a través de la liberalización de los mercados) • Procesos de privatización de empresas estatales • No intervencionismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado intervencionista (a través de medidas prohibicionistas) • Control a la iniciativa privada • Regulación y control de las fuerzas del mercado
Presiones	Estados Unidos a través de instituciones financieras (FMI, BM)	Estados Unidos directamente utilizando agentes diplomáticos

Fuente: Dangond, 1997

Ahora bien, en esta lógica de institucionalismo discursivo, en donde prima una relación asimétrica entre Colombia y Estados Unidos, en la que es el segundo fija las reglas del juego y el primero las adopta e implementa, se idearon unos mecanismos para “calificar” el desempeño de los Estados que como Colombia se encontraban en posición de obediencia. Instrumentos como la Certificación¹¹ introdujeron nuevas formas de controlar, apoyar, aprobar o desaprobado políticamente la lucha contra el narcotráfico en todo el mundo.

Sin duda, este tipo de controles puso en la mesa de discusión el éxito de la lucha antidrogas colombiana frente a la estrategia antidrogas de Estados Unidos. Salvo el gobierno de Ernesto Samper, 1996, Colombia obtuvo la certificación (Dangond y Solano, 2010, p. 438).

1998 - 2002

La quinta etapa es la del Plan Colombia, diseñado inicialmente (1999) como un plan de paz y de fortalecimiento del Estado. Se trata de un acuerdo bilateral entre Colombia y los Estados Unidos, cuyo principal objetivo es contribuir en la lucha contra las drogas a través de cooperación económica aplicada a programas específicos. Son apoyos que han implicado “monitoreos antinarcóticos y operaciones de interdicción” (Camacho Guizado, 2007, p. 112) y que han resultado fundamentales en la lucha contra el narcotráfico, bajo el principio de la responsabilidad compartida.

La política sobre la que está diseñado el Plan Colombia implica sostener que narcotráfico y guerrilla trabajan mancomunadamente. Los objetivos del plan eran, por una parte, disminuir sustancialmente la producción y exportación de drogas y narcóticos y, por otra, fortalecer la lucha contra la insurgencia, particularmente contra las FARC (Tokatlián, 2011, p. 384). Esta visión fue fortalecida después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, cuando Estados Unidos declaró la “guerra contra el terrorismo” calificando a las guerrillas colombianas de terroristas.

Este Plan tuvo la oposición del Parlamento Europeo, quien con el argumento de que esos recursos bien podrían aplicarse más a proyectos sociales que contribuyeran a mejorar las condiciones de quienes de una u otra forma han sido involucrados en el proceso del narcotráfico, lo criticó fuertemente, al tiempo que promovió una visión regional de los países andinos para el tratamiento de varias problemáticas, entre las que se encontraba la de las drogas¹².

Desde la entrada en vigor del Plan, la política exterior de Colombia se ha centrado en darle cumplimiento y en año tras año tener las condiciones necesarias para que mediante formas diplomáticas y políticas se logre obtener y renovar el apoyo por parte del gobierno de los Estados Unidos, para lo cual siempre se requiere la aprobación del Congreso de ese país.

¹¹ La certificación en lucha contra el narcotráfico es un pronunciamiento anual que realiza el Departamento de Estado de los Estados Unidos. De conformidad con la Ley de Ayuda Externa de 1961, el Presidente de Estados Unidos tiene la obligación de presentar anualmente al Congreso una lista de países que se ha determinado que son principales de producción o tránsito de drogas y debe, además, determinar la cooperación de dichos países con Estados Unidos en materia antidroga. Esta certificación está establecida en el capítulo 8 de la mencionada ley y específicamente impuesta en la sección 490: “SEC. 490.545 ANNUAL CERTIFICATION PROCEDURES”.

¹² Comisión Europea. Comunidad Andina. Documento de Estrategia Regional 2007-2013 (12.04.2007 (E/2007/678))

2002 - 2010

Durante la administración del presidente Álvaro Uribe, la política exterior en general estuvo al servicio de la seguridad democrática y el Plan Colombia fue la bandera con la que interna y externamente se abordó la problemática del narcoctráfico.

Como en este período se inició con el proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa, se identificaron como actores del narcotráfico a la guerrilla de las FARC, a las bandas criminales emergentes y a organizaciones narcotráficas de mediano tamaño. De esta manera, el conflicto armado interno se narcotizó (Tokatlián, 2010, p. 145).

A nivel interno, si bien se criminalizaron los diferentes eslabones del fenómeno del narcotráfico, se incrementaron los niveles de confiscación, interdicción y encarcelamiento, se rechazaron alternativas que contemplaban la despenalización y la legalización, hubo un aumento de la demanda interna debido a la pérdida del mercado estadounidense a manos de narcotraficantes mexicanos. Igualmente, se evidenció la consolidación del mercado europeo y la apertura de nuevos mercados: África y Suramérica.

La característica de esta etapa es la militarización o securitización de las políticas antinarcóticos. Se ratificó el principio según el cual, existe una estrecha relación entre las políticas internas y los lineamientos de la política exterior, reafirmando el principio de responsabilidad compartida¹³.

2010 a la fecha

En la administración Santos parecen presentarse variables que permiten pensar al menos que la política prohibicionista y de criminalización puede estar empezando a modificarse. Parecería que Colombia se dirige a formular una política exterior posprohibicionista.

Por supuesto, este nuevo rumbo no surge de repente ni de la nada. Si se revisan las tendencias del mundo y se hace una evaluación de los efectos que ha tenido la aplicación de la política exterior en materia de narcotráfico, pueden encontrarse los motivos y las razones para pensar en un rediseño.

Por una parte, en términos macroeconómicos internacionales, el mundo fue testigo de una crisis económica y financiera que ha obligado al Estado a retomar su rol de actor regulador. Adicionalmente, en materia de políticas antidrogas ya hay algunos países que han optado por aplicar políticas menos punitivas y restrictivas respecto al consumo de drogas y están abordando la problemática desde una perspectiva integral, donde las variables de salud pública y de pedagogía cobran relevancia. Es el caso de Portugal y Holanda, entre otros.

Desde 2008, se creó la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, como una iniciativa de los ex presidentes Cardoso, de Brasil; Gaviria, de Colombia y Zedillo, de México, con el objetivo de “evaluar la eficiencia y el impacto de las políticas de combate a las drogas y elaborar propuestas

¹³ Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Visión Colombia II Centenario*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A., p. 347.

orientadas a políticas más eficientes, seguras y humanas”¹⁴. El trabajo de la Comisión ha logrado instalar nuevamente la discusión acerca de si es posible pensar en un modelo alternativo para el combate al narcotráfico.

Esto ha llevado a que, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014¹⁵ el narcotráfico sea mencionado como una variable problemática que afecta unos temas de la política. Se dice que se trata de una barrera para la integración y por ende para lograr consolidar la paz; se sigue entendiendo como uno de los recursos que utiliza la subversión –incluidas las emergentes bandas criminales, BACRIM– para sobrevivir.

Todo lo anterior más el análisis de los impactos de la política antinarcóticos, así como la revisión de los impactos de la política exterior implementada hasta ahora con miras a luchar contra el fenómeno de las drogas y sus consecuencias, ha llevado a la administración del presidente Santos a reformular o al menos a preguntarse por los términos de la política exterior colombiana. En entrevista con una cadena radial en Colombia expresó: “hay países que están siendo consumidos por los carteles de la droga, por el crimen organizado, por el narcotráfico. En ese sentido, esa discusión es bienvenida. Colombia, y yo personalmente, hemos puesto el tema sobre la mesa, porque si hay un país que ha sufrido el flagelo del narcotráfico y ha puesto más sangre que cualquier otro ha sido el nuestro”¹⁶.

El peso del narcotráfico en las relaciones con Europa. El Acuerdo de Asociación en el eje de cooperación entre ambos actores

El narcotráfico y la lucha contra las drogas han marcado también un punto de reflexión importante en la relación con Europa en cuanto es una de las regiones del mundo, junto con Estados Unidos, en donde se consumen más drogas ilícitas. Sin embargo, la relación tejida en torno al narcotráfico ha sido distinta a la entablada con los Estados Unidos. Si bien la Unión Europea ha firmado convenios con cada uno de los países andinos, sobre todo sobre precursores químicos, la relación es fundamentalmente a nivel de Región Andina bajo el entendido que así vista, es la mayor productora de coca del mundo. En esta perspectiva, la Unión Europea ha diseñado una serie de instrumentos de cooperación regionales y nacionales para apoyar, por ejemplo, el desarrollo alternativo (a nivel nacional), o los esfuerzos de la sociedad civil y las autoridades andinas en su lucha contra el narcotráfico y actividades conexas (v. gr. tráfico de armas pequeñas y ligeras).

Puede decirse que desde 1990, a partir de un plan especial de cooperación presentado por el ex presidente Virgilio Barco, Colombia trata de aprovechar las ayudas provenientes de la Unión Europea. El plan se diseñó para recibir recursos que permitieran combatir la influencia de la droga particularmente en el medio ambiente y el desarrollo social y económico.

¹⁴ www.drogasdemocracia.org

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos.

¹⁶ El Primer Gran paso en el camino de legalizar las drogas. (2012, marzo 10). *El Tiempo*.

Así, los términos de la política exterior hacia Europa fueron y han sido más bien el desarrollo económico y social y el medio ambiente. Allí caben, por supuesto, las relaciones comerciales y la necesidad de fortalecerlas para impedir que sea el comercio de drogas ilícitas el que prevalezca.

[Con esta perspectiva] el 29 de octubre de 1990, el Consejo aprobó una comunicación de la Comisión, por la cual se destinaban 60 millones de ECUS por cuatro años para la puesta en marcha de acciones de cooperación económica y al desarrollo en Colombia. Se proponía por otra parte, la apertura del mercado comunitario a través de la eliminación de derechos de aduana para los principales productos de exportación de Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador. Posteriormente se ampliaría también a Venezuela y a los países centroamericanos¹⁷.

Así mismo, se fueron diseñando otros instrumentos para canalizar la cooperación europea. En 1996 la Declaración de Cochabamba estipuló que:

Esta estrategia de corresponsabilidad global es esencial para llegar a reducir verdaderamente la oferta y la demanda de drogas ilícitas de origen tanto natural como sintético, controlar la utilización ilícita de los precursores químicos, el blanqueo de dinero y otras infracciones afines, así como para conseguir la cooperación judicial y la aplicación de los programas de desarrollo destinados a suprimir la producción de droga¹⁸.

Bajo el principio de responsabilidad compartida, ya en 1999 se adoptó y ratificó el Plan de Acción de Panamá entre la Unión Europea y América Latina. Entre los mecanismos e instrumentos previstos para buscar la reducción de la demanda y la oferta de estupefacientes se contemplaron las conversaciones multilaterales en la Comisión de Narcóticos de las Naciones Unidas, las reuniones del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, el acceso comercial preferencial concedido a los países de la Comunidad Andina a través del SPG Plus, los encuentros periódicos a alto nivel de diálogo especializado sobre drogas entre ambas regiones, y los convenios celebrados entre la CE y los países de la Comunidad Andina sobre precursores químicos y las reuniones correspondientes¹⁹.

Lo anterior obedece a que, contrario a lo que inspira a los Estados Unidos, para Europa el desaparecimiento de los cultivos de coca debe obedecer a una acción voluntaria inspirada en la inserción paulatina de una cultura de paz. Ello explica, por ejemplo, que aboguen por una erradicación manual en lugar de la tradicional fumigación o aspersión de los cultivos, esta última promovida por el vecino del norte (Dangond y Solano, 2010, pp. 442-443).

Fue realmente durante la administración del presidente Andrés Pastrana que se dio un gran impulso a la implementación de una política exterior que privilegiara diálogos políticos con Europa, de tal suerte que se comprendiera el fenómeno del narcotráfico en toda su dimensión como uno de los motores más importantes que mantenía vivo el conflicto armado en Colombia, pues a través de él se financiaban las actividades terroristas. Se llegó incluso a definir mecanismos de coordinación entre los donantes (G24) y se involucró a la sociedad civil en el proceso.

¹⁷ Delegación de la Unión Europea en Colombia (www.eeas.europa.edu).

¹⁸ Declaración de Cochabamba, 1996.

¹⁹ Plan de Acción de Panamá entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, 1999.

Es decir que las claves a partir de las cuales se ha tejido la política exterior con Europa son: por una parte, la cooperación dirigida a solucionar la alianza entre drogas ilícitas y actores al margen de la ley –calificados también como terroristas– y la situación que presenta el estado de garantía y respeto por los derechos humanos en el país, por la otra, está la “negociación de un Acuerdo de Asociación, que incluye un tratado de libre comercio entre la Comunidad Andina de Naciones –CAN– y la Unión Europea que garantice acceso permanente y estable de productos colombianos al mercado europeo”²⁰.

Para Europa ha sido una bandera que los términos de relacionamiento en algunos temas, entre ellos los que tienen que ver con drogas, deben darse a partir de estrategias regionales para la CAN y no bilaterales con cada Estado. Así, la primera estrategia regional para la CAN (2002-2006) planteó como uno de sus dos objetivos el de respaldar una “zona andina de paz”, lo que a su vez guió las relaciones bilaterales con cada uno de los países andinos.

Los recursos aplicados a respaldar esta estrategia se dirigieron a financiar algunos proyectos, uno de los cuales tuvo por objeto “hacer frente al problema de las drogas sintéticas en sus primeras fases”²¹ en el entendido que se trata de un problema con potencial de rápido crecimiento. Adicionalmente, la Unión Europea tiene también unas líneas presupuestarias horizontales para algunos temas dentro de los que está el de drogas, dirigido este a “mejorar la coordinación entre los países andinos para controlar los precursores químicos”²².

Con esto como antecedente, la firma del Tratado de Libre Comercio así como el Acuerdo de Asociación, sí consideran dentro de sus discusiones aspectos fundamentales de la lucha contra el narcotráfico, por lo que esta sí representa una variable que impacta el curso de acción de los mismos.

La cooperación con los países vecinos en la lucha contra la drogas

No puede leerse de manera completa la historia de la política exterior en clave de narcotráfico en Colombia sin considerar la evolución del fenómeno en los países vecinos, sobre todo en los andinos, donde la producción es también muy alta.

La Tabla 2 muestra la evolución de los cultivos ilícitos en la Región Andina. Los de coca, tal y como se puede observar en la tabla, no son propiedad exclusiva de Colombia, sino que también están presentes en otros países de la Región Andina: Perú y Bolivia. De ahí que, como lo entiende explícitamente Europa, el problema del narcotráfico, en especial el cultivo ilícito, debe ser tratado de un modo regional y no de manera aislada (Dangond y Solano, 2010, p. 438).

Actualmente, dado el incremento de los cultivos en Bolivia y Perú, existen serios indicios del aumento de la actividad narcotraficante en estos países, aunque, como se indica en el Informe

²⁰ Departamento Nacional de Planeación. (2005). 2019, Visión Colombia II Centenario. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A., p. 347.

²¹ Comisión Europea. Comunidad Andina: Documento de Estrategia Regional 2007-2013. 12.04.2007 (E/2007/678), pp. 12-13.

²² *Ibid.*, p. 13.

Mundial sobre drogas 2011, “las fuerzas del mercado están determinando al parecer una disminuciónn de la rentabilidad del cultivo de la coca. En 2009, los campesinos coccaleros de Bolivia ganaron un 10% menos con la hoja de coca (265 millones de dólares de los Estados Unidos, en comparación con 293 millones de dólares en 2008)”²³.

Tabla 2. Cultivo de hoja de coca en la Región Andina 1998-2009 (ha)

País/Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bolivia	38.000	21.800	14.600	19.900	21.600	23.600	27.700	25.400	27.500	28.900	30.500	30.900
Colombia	101.800	160.100	163.300	144.800	102.000	86.000	80.000	86.000	78.000	99.000	81.000	68.000
Perú	51.000	38.700	43.400	46.200	46.700	44.200	50.300	48.200	51.400	53.700	56.100	59.900
Total	190.800	220.600	221.300	210.900	170.300	153.800	158.000	159.600	156.900	181.600	167.600	158.000

Fuente: Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito

Los países andinos, conscientes de esta realidad, desde los años 80 han hecho algunos esfuerzos por avanzar en estrategias conjuntas. Una fue la aprobada en 2002 y a partir de ella se han fortalecido las acciones, por ejemplo, para controlar los precursores químicos. Posteriormente se expidió en 2005 otra sobre desarrollo alternativo.

Desafortunadamente ya en el Siglo XXI se produjeron unos cambios de cuarto en los modelos nacionales de la mayoría de los andinos, que tuvo impacto en los niveles de cooperación intraregional. Tokatlián (2011) lo explica claramente de la siguiente manera:

Por un lado, la expansión crítica del negocio de las drogas, en sus múltiples dimensiones y dinámicas, a lo largo y ancho de los Andes produjo, paradójicamente, menos incentivos para la colaboración y coordinación de políticas estatales. Por otro lado, la desarticulación del proyecto de integración subregional (en particular, de la Comunidad Andina de Naciones [CAN]) y el deterioro de las relaciones diplomáticas como producto de una amplia gama de incidentes de diverso tipo, dificultó aún más ampliar la confianza mutua y desarrollar estrategias compartidas y consensuales frente al narcotráfico y la delincuencia organizada. Por último, el liderazgo político en cada una de las naciones no contribuyó a estimular espacios a favor de comportamientos cooperativos²⁴.

Así se entiende porqué las distancias ideológicas entre los gobiernos de turno y las diferencias en los enfoques de modelos económicos han impedido abordar el problema en bloque o diseñar una política regional que pueda ser llevada a los escenarios internacionales, lo que legitimaría mucho cualquier posición que se adoptara.

Ahora bien, no puede desconocerse que junto con los países andinos hay otros en la región latinoamericana que se han convertido en actores clave del fenómeno del narcotráfico y sobre

²³ <http://www.unodc.org/southerncone/es/frontpage/2010/06/22-unodc-mostra-tendencias-divergentes-do-cultivo-de-coca-nos-paises-andinos.html>

²⁴ Tokatlián, J. G. (2011). La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio paradigmático. En Borda et al., *Misión de Política Exterior 2009-2010* (pp. 383-384). Bogotá: Ediciones Uniandes.

los que Colombia ha venido avanzando conversaciones y estrategias en los últimos años. Brasil y México son unos de ellos. El segundo, por ejemplo, está devastado al haberse convertido en una ruta principal de la cocaína hacia su vecino del norte y ha generado también una estrategia bilateral con los Estados Unidos (Plan Mérida) que bien valdría la pena coordinar con el Plan Colombia u otros similares para maximizar los beneficios en la lucha contra el narcotráfico.

Más allá de lo anterior, hoy no hay ningún Estado de Latinoamérica ni del Caribe que no se vea afectado, de una u otra manera, por el narcotráfico y, por ende, cada uno de ellos debería tener una política definida a nivel interno que sea coherente con la política exterior y con compromisos y metas acordados regionalmente.

Por ello, es deseable que Colombia asuma un liderazgo y establezca un diálogo de colaboración y entendimiento con los gobiernos de la región con miras a evaluar y consensuar los términos de una política latinoamericana y del Caribe que atienda la problemática del narcotráfico.

Algunos avances sobre esto se han visto recientemente a partir de la ya mencionada y recientemente creada Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, sus informes, así como por la Declaración de Viena: un llamado de acción global para una política de drogas basada en datos científicos.

Adicionalmente, con el liderazgo del presidente Santos se ha empezado a establecer un diálogo binacional en esta vía con algunos países. Ejemplo de ello fue el reciente acuerdo con el presidente Morales, de Bolivia, en el sentido de impulsar que el tema se instalara en la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en abril de 2012 en Cartagena, Colombia (El País, 2012, marzo 16).

Los organismos multilaterales globales y regionales en el diseño y la ejecución de la política interméstica antidrogas

Por supuesto que dados los efectos regionales y mundiales, el narcotráfico ha merecido un debate en los organismos multilaterales, de donde han salido claros pronunciamientos, directrices, propuestas, todas las cuales han guiado las acciones de Colombia.

Desde Naciones Unidas están la *Declaración Política* y el *Plan de Acción 'sobre cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas'*. Estos documentos son el resultado de la reunión de la Comisión de Estupefacentes (Comission on Narcotics Drugs, CND) en el 52° periodo de sesiones, llevada a cabo en Viena del 11 al 20 de marzo de año 2009 (United Nations Office on Drugs and Crime, 2009).

De la Declaración se resalta que cualquier estrategia sostenible contra las drogas y los cultivos ilícitos requiere una cooperación internacional basada en el principio de la responsabilidad compartida y un enfoque integrado y equilibrado, teniendo en cuenta el Estado de Derecho y, cuando proceda, los problemas de seguridad, con pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

En este documento se establece que para el año 2019 los Estados deben haber eliminado o reducido considerablemente:

- a) El cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis;
- b) La demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, y los riesgos sanitarios y sociales relacionados con las drogas;
- c) La producción, la fabricación, la comercialización, la distribución y el tráfico ilícitos de sustancias sicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas;
- d) La desviación y el tráfico ilícito de precursores;
- e) El blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas;

Con el rumbo propuesto por la ONU en la lucha contra el narcotráfico y los lineamientos de la estrategia antidrogas de Estados Unidos y de Europa, Colombia tiene la tarea de construir una estrategia contra el narcotráfico propia que responda a las demandas de los países financiadores de la lucha antidrogas, pero en la que su línea de base sea la propia realidad colombiana (Dangond y Solano, 2010, p. 445).

Por parte de la Organización de Estados Americanos, OEA, el narcotráfico y la lucha contra las drogas ha sido y es un tema que ocupa la agenda permanentemente.

Siendo la defensa de la democracia, la seguridad y los derechos humanos, los pilares sobre los que se ha edificado el sistema interamericano, el narcotráfico ha representado una amenaza sin par, por lo que requiere la articulación de esfuerzos comunes en la medida en que implica la existencia de otro tipo de delitos y supone la consolidación de redes criminales (Dangond y Solano, 2010, p. 440).

Desde mediados de la década de los 80, en el marco de la Asamblea General de la OEA realizada en 1984 en Brasilia, se convocó a una Asamblea Especializada Interamericana sobre Narcotráfico, al tiempo que se indicó al Consejo Permanente, que era necesario mantener el tema en los debates.

Más adelante se creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD (Ramírez Ocampo, 2008, p. 64), cuya tarea fundamental es la cooperación multilateral basada en principios de reciprocidad, y por recomendación de Colombia, se adoptó el principio de responsabilidad compartida.

Así, bajo el lente de la cooperación y cobijados por este principio, las principales actividades que ha impulsado la OEA tienen que ver con: 1) fortalecimiento institucional de la Comisión de Estupefacientes, CND, de la ONU (actualización de marcos regulatorios, recursos económicos y estadísticos, entre otros); 2) actualización de Ley Antidrogas y regulaciones complementarias para su aplicación; diseño de la Política de Estado y desarrollo del Sistema Nacional Antidrogas; 3) actualización periódica de la estrategia y los planes nacionales sobre reducción de la demanda, reducción de la oferta y medidas de control; creación del Fondo con fuentes de financiamiento; y finalmente, 4) el desarrollo del Observatorio Nacional sobre drogas²⁵ (Dangond y Solano, 2010, p. 440).

²⁵ *Fortalecimiento Institucional de las Comisiones Nacionales para el Control de Drogas*. Recuperado el 10 de marzo de 2008 en: http://www.cicad.oas.org/Fortalecimiento_Institucional/ESP/1161-ESP%20-%20modif%2003%202003rev2.pdf

Ahora bien, el otro escenario interamericano es el de las Cumbres de las Américas, en donde se han lanzado algunas iniciativas importantes en la lucha contra las drogas. A manera de ejemplo, vale la pena mencionar la Cumbre de Miami de 1994, en la que se generaron un conjunto de discusiones con respecto a la complejidad del fenómeno del narcotráfico y la necesidad de establecer mecanismos cada vez más eficientes para su prevención y control (Dangond y Solano, 2010, p. 441).

Realmente, este ha sido un espacio en el que se ha promovido la comprensión integral de la problemática, buscando que la discusión trascienda aquella que ve a los países como productores o consumidores o como un problema de oferta y demanda, o que califica a los países como buenos o malos según el compromiso adoptado en la lucha contra el narcotráfico. Es precisamente en estos foros donde se ha buscado, por ejemplo, que en la lucha contra las drogas y el narcotráfico se involucren otra serie de fenómenos conexos que supone y a los que lleva el narcotráfico.

De esta manera, como gran avance, en la reunión de la CICAD de 1996 (Uruguay), se adelantó un nuevo debate sobre la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio, que quedó recogido en un texto estructurado alrededor de la reducción de la demanda, la reducción de la oferta y las medidas de control.

Fue en ese mismo escenario donde se construyeron conjuntamente los Mecanismos de Evaluación Multilateral (MEM) como reacción a los unilaterales que venía utilizando Estados Unidos²⁶. Adicionalmente se creó un Plan de Acción que consagraba que los Estados del hemisferio:

Continuarán desarrollando sus esfuerzos nacionales y multilaterales para lograr la plena aplicación de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio y fortalecerán esta alianza sobre la base de los principios de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos;

Con el propósito de fortalecer la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica y sobre la base de los principios antes señalados, desarrollarán, dentro del marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICA-DOEA), un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y de todos los países participantes de la Cumbre en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema²⁷.

La próxima Cumbre que se llevó a cabo entre el 14 y 15 de abril de 2012 tuvo como eje central de sus discusiones la integración física y la cooperación regional como medio para alcanzar mayores niveles de desarrollo y superar los desafíos de la región²⁸. No obstante, tras los reiterados pronunciamientos del presidente Juan Manuel Santos y las reacciones que ellos han

²⁶ Proceso de certificación o descertificación unilateral

²⁷ Logros del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) 1997-2007. Recuperado el 6 de marzo de 2007 en: http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/documentos/MEM%20Logros%202007_Spanish.pdf

²⁸ <http://www.summit-americas.org/sextacumbre.htm>

suscitado, uno de los temas que ocupó la agenda de los 34 Jefes de Estado es el fracaso de la guerra contra las drogas inspirada, como vimos atrás, por el presidente Nixon de los Estados Unidos, y el examen o consideración de otras alternativas respecto del tratamiento de este flagelo. Ya incluso Estados Unidos, sorprendentemente, manifestó su disposición por abordar el tema, aunque aclaró que no estará de acuerdo con la legalización. En todo caso es innegable que el tema amerita una revisión. Como señala el ex canciller Julio Londoño Paredes respecto de las consecuencias nefastas aún para los Estados Unidos en términos de política interna, “en las cárceles estadounidenses hay 500 mil presos por delitos relacionados con las drogas, diez veces más que cuando comenzó la estrategia, y cada uno de ellos les cuesta U\$450.000 anuales a los contribuyentes”²⁹, lo que no ha generado tampoco disminución en las tasas de consumo en ese país.

Por su parte, los países centroamericanos trabajaron con el objeto de presentar una posición lo más homogénea posible.

Conclusiones

- El narcotráfico sigue siendo una variable determinante de la política exterior colombiana.
- Uno de las mayores contribuciones de Colombia a través de su política exterior fue el principio de corresponsabilidad o responsabilidad compartida respecto del narcotráfico y sus delitos conexos. La aceptación y asunción de tal idea por parte del mundo entero logró que se introdujeran ajustes sustanciales en las políticas públicas nacionales y aún regionales (Europa, CAN).
- Si bien el reconocimiento de Estados Unidos, la Unión Europea y en general el mundo entero, de la responsabilidad compartida frente al narcotráfico con miras a mantener el prohibicionismo y la criminalización de las actividades conexas, ha traído algunos beneficios a Colombia, lo cierto es que los perjuicios no son pocos, además del hecho incontestable de que no ha habido avances significativos en materia de erradicación de cultivos, o de freno a las exportaciones ilegales o reducción del consumo de drogas psicoactivas.
- Sin duda, para Colombia ha sido positiva la creación de mecanismos preferenciales unilaterales para el acceso de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos (APTDEA) y la Unión Europea (SGP Drogas), así como la ayuda para el fortalecimiento militar sobre la base de que guerrilla y narcotráfico operan unidos y los apoyos para el fortalecimiento institucional. No obstante, también se han constituido en la excusa permanente para no desarrollar capacidades suficientes para impulsar a los sectores agroindustriales a desenvolverse sin necesidad de “incentivos” artificiales que de todas maneras son temporales.
- Esta política que atrae la cooperación en el entendido que Colombia “no puede sola” ha impedido igualmente que el país se consolide como un líder regional en materia diplomática, entre otras (Velosa, 2012, en este volumen).
- El costo en vidas y en derechos humanos sigue siendo muy alto comparado con los pírricos resultados en materia de producción y consumo.
- Indudablemente, el poder estructural de Estados Unidos ha generado que desde Colombia se diseñe una política exterior respecto de las drogas y el narcotráfico, que promueva el prohibicionismo y la criminalización de todas las actividades conexas.

²⁹ El Primer Gran paso en el camino de legalizar las drogas. (2012, marzo 16). El Tiempo.

- Tal política para Colombia no ha producido efectos positivos en las variables que inciden en el narcotráfico y que están instaladas en el país (cultivo de hoja de coca, proliferación de laboratorios para el procesamiento de la hoja, aumento de los niveles de corrupción, creciente consumo entre jóvenes, atomización de los carteles que empiezan a aparecer en las ciudades como distribuidores, etcétera). En lo que sí se ha producido un impacto y una transformación es en el conflicto armado interno, que se ha exacerbado, ha convocado nuevos y más poderosos actores y se ha complejizado de manera nefasta.
- La propuesta del presidente Santos de examinar alternativas a la política antidrogas que ha venido aplicándose en Colombia y en otros países, abre la posibilidad de pensar en estrategias que permitan comprender el fenómeno del narcotráfico desde una perspectiva más compleja e integral y pone a Colombia como un líder en la región para abordar este tema con total autoridad.

Recomendaciones

- La base de cualquier propuesta alternativa al prohibicionismo como principio inspirador de las políticas internas y exteriores sobre narcotráfico, debería estar edificada sobre principios éticos y culturales y combinar la persuasión con la coerción.
- Para llevar a la agenda internacional este problema con carácter regional, los países productores (Bolivia, Colombia y Perú) deberían unificar sus estrategias antidrogas, para lo cual Colombia tiene toda la posibilidad de ejercer un fuerte liderazgo.
- La alternativa que presente Colombia y sobre la que diseñe una política exterior debe buscar atraer a los diversos actores interesados. Ello implica no casarse, ni cerrarse a defender una sola postura, bien sea de legalización u otra. Lo importante es que la política dé cuenta de una comprensión integral del fenómeno buscando con ella hacer compatibles una perspectiva de combate a la corrupción y la violencia, reduciendo los costos económicos y sociales, pero también dando cuenta del problema de salud pública que el flagelo representa para las sociedades de cada uno de los Estados afectados.
- Es importante que el discurso que enarbole Colombia recoja o al menos tenga en cuenta los pronunciamientos, informes y serios estudios que se vienen adelantando en el seno de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
- Colombia puede aprovechar muy bien su experiencia en el manejo del tema del narcotráfico y las lecciones aprendidas en el curso de los últimos 40 años. Este sólo hecho la convierte en una autoridad en el tema, en un líder regional que tiene el deber, pero también el derecho, de convocar a la comunidad internacional a que en cada Foro se haga alguna reflexión sobre alternativas para el manejo de esta problemática.
- Para ello, además de aprovechar los foros diplomáticos ya programados, bien podría Colombia proponer la realización de una Cumbre especialmente dedicada a esta evaluación. Para ello, como mecanismo preparatorio podría ir trabajando en la alineación de algunos Estados proclives a esta idea.
- La Cumbre de las Américas que se celebró en Cartagena fue un excelente escenario para identificar los aliados clave en esta estrategia. Sería ideal que se pudiera constituir una comisión de expertos que realicen un estudio de los impactos alcanzados hasta hoy y, sobre la base de identificar debilidades y amenazas, solicitarles la preparación de diversos escenarios que podrían ser considerados por la comunidad internacional.

Referencias

- Andreas, P. (1995). Free Market reform and drug market prohibition: US policies at cross-purposes in Latin America. *Third World Quarterly*, 16 (1).
- Ardila, M. (1991). *¿Cambio de Norte? Momentos Críticos de la Política Exterior Colombiana*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Ardila, M. et al. (Ed). (2005) *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- Borda, S. et al. (Comp.) (2011). *Misión de Política Exterior 2009-2010*. Bogotá: Uniandes.
- Camacho Guizado, A. (2007). *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Madrid: Universitat de Barcelona.
- Cardona Cardona, D. (2011). *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Colombia: una nueva sociedad en un mundo nuevo. Informe de la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Análisis Político*, edición especial julio de 1997.
- Comisión Europea y Comunidad Andina. *Documento de Estrategia Regional 2007-2013*.
- Comunidad Andina, Secretaría General. Proyecto CAN-UE, "Programa Anti-drogas Ilícitas en la CAN-PRADICAN" (AAP 2008). Informe Trimestral Abril-Junio 2011, Convenio ALA/2007/019-670, Agosto, 2011
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-221 de 1994*. M.P.: Carlos Gaviria Díaz.
- Dangond Gibsone, C. (1997). *Relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos en torno al problema de las drogas*. Tesis para optar al título de Magister en Relaciones Internacionales. Bogotá.
- Dangond Gibsone, C. y Solano Calderón, M. (2010). El narcotráfico en Colombia como tema de la agenda internacional. En Márquez et al. (Eds.), 'Más allá de la Seguridad Democrática: Agenda hacia nuevos horizontes. Bogotá: Ed. Pontificia Universidad Javeriana.
- Declaración de Cochabamba. (1996). Recuperada el 1 de marzo de 2012 en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para Todos, 2010-2014*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Visión Colombia II Centenario*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Diario EL Tiempo. 10 de Marzo de 2012
- Felbab Brown, Vanda. The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia. Foreign Policy at Brookings Policy Paper Number 12, March 2009.
- Flemes, D. (2012). La Política Exterior Colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Melo, J. O. y Bermúdez, J. (1994). La Lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones. En M. Deas y C. Ossa (Eds.), *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social 1986-1990*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo. Recuperado en: <http://www.jorgeorlandomelo.com/luchnarco.htm>
- Plan de Acción de Panamá entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. (1999). Recuperado en abril 12 de 2012 desde: http://eeas.europa.eu/drugs/docs/pap_en.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para Todos, 2010 - 2014. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2011
- Puentes, A. M. (2008, agosto 21). El Narcotráfico. www.verdadabierta.com

- Ramírez Ocampo, A. (2008). *Organización de los Estados Americanos: 60 años de Aprendizaje*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, Imprenta Nacional de Colombia.
- Rodillo, P. Guerra contra las drogas. Desde Nixon cumple 40 años bajo fuerte cuestionamiento. *Diario La Tercera*. www.diario.latercera.com
- Santos y Morales impulsan el debate sobre políticas antidroga. (2012, marzo 16). *El País*. Recuperado en: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/16/actualidad/1331856053_875852.html
- Tokatlián, J. G. (2010). El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica. *Revista Política Exterior*, mayo-junio 2010. XXIV (135).
- Tokatlián, J. G. (2011). La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio paradigmático. En Borda et al., *Misión de Política Exterior 2009-2010* (pp. 373-400). Bogotá: Uniandes.
- United Nations. (2011). *World Drug Report 2011*. Austria: United Nations.
- Velosa, E. (2012). *Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo*. ? En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.



**LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN
EL DISEÑO, LA FORMULACIÓN Y LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA
EXTERIOR COLOMBIANA**



ACTORES GUBERNAMENTALES



La personalización del poder en la política exterior colombiana

*Javier Sanín Fonnegra**

Al menos para el público, el poder está cada vez más encarnado en individualidades que se construyen en los medios de comunicación y simultáneamente éstas representan en menor proporción lo institucional, entendido como el ejercicio del poder en organizaciones independientemente de quien lo presida. En pocas palabras, en la personalización del poder el individuo prima sobre la institución; gracias a la institución tiene el poder, pero ésta se diluye ante las ejecutorias del individuo que lleva a una situación límite las atribuciones institucionales y puede llegar incluso hasta distorsionarlas, por ejemplo, cuando un presidente elegido democráticamente muestra sesgos autoritarios o dictatoriales.

La personalización del poder está estrechamente ligada con la aparición de los medios modernos de comunicación porque las personalidades son más fáciles de presentar por los medios que las instituciones, no solo porque lo individual se adapta mejor al audiovisual sino porque las instituciones han venido debilitándose aceleradamente y las personalidades colman el vacío institucional. Para los medios es más propicio mostrar el aspecto “humano”, escandaloso, “popular”, fuerte o farandulero de un político que se desempeña en un cargo, que explicar las funciones que le corresponde cumplir, más sencillo acusar a un procurador o general de corrupto que culpabilizar a la Justicia o al Ejército como instituciones. Al crecer y complejizarse las sociedades y los Estados, las instituciones encuentran inmensas dificultades para adaptarse, ser eficientes y responder a una serie

* Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Tecnológica de Bolívar.

de nuevos retos. Entre tanto, los ciudadanos tienen conflicto para comprenderlas y los medios las identifican con sus directores o los personajes que las representan ante las cámaras y los micrófonos.

Lo que queda en la memoria del televidente ordinario son las siluetas de una cantidad de personajes de quienes conocen sus rostros, le suenan los nombres, los “conoce” pero no sabe exactamente qué hacen ni cuál es su función en el aparato estatal; semejante a como le sucede con los actores de las telenovelas: hasta que no se convierte el comediante en protagonista o el espectador en seguidor de una figura destacada, no lo identifica plenamente; una vez que lo logra, entonces sigue al actor en sus diversos papeles e interpretaciones: lo que importa es el actor y el brillo de su desempeño, no tanto la obra, su contenido, la compañía o el grupo teatral para el cual trabaja. Conoce al actor, pero ignora todo sobre su entorno institucional.

Los presidentes ocupan el estrado superior en el podio de la individuación del poder en América Latina, no solo por la tradición caudillista regional sino por el auge del audiovisual. Tanto la forma como se enseña la historia, basada en grandes personajes mitificados y no en ideologías, colectividades, épocas y movimientos regionales, como el enorme crecimiento de los medios de comunicación tras la caída de las dictaduras en la Tercera Ola de la Democratización que denominara Huntington, han coincidido para centrar el poder en individuos, continuar el caudillismo y adaptar las personalidades al formato televisivo de las telenovelas, el show mediático, la simultaneidad y la globalización.

Un presidente puede ser un estadista, actuar dentro de las instituciones, identificar los intereses nacionales, moverse en la escena internacional, pero si no lo hace con características populistas de redentor, galán, protagonista de melodrama, cantante con fanática propia o futbolista famoso, tiene pocas probabilidades de sobrevivir políticamente. Si es presidenta, puede ostentar todas las características y virtudes institucionales de su cargo, pero necesita generalmente para triunfar en las encuestas de una herencia política, un protector osado, una coalición de hombres feministas que la proteja del machismo reinante y una imagen coincidente con la novela al estilo Corín Tellado o la trama repetitiva de las exitosas telenovelas latinoamericanas. En uno u otro caso, debe individualizarse, vestirse, hablar y actuar como los actores, no emplear sino el limitado vocabulario permitido en la radio o la televisión como suficiente para comunicarse con el espectador promedio y procurar no salirse del formato al cual están acostumbrados los televidentes —escándalos incluidos como se estila en las revistas del jet-set o los programas de farándula—, sea de *reality*, culebrón, noticiero o deportes.

En el fondo se trata de saciar la sed política de los asiduos del audiovisual con las mismas fórmulas probadamente exitosas que se usan para vender un producto, conseguir fanática para un equipo deportivo o un conjunto musical, movilizar segmentos de usuarios para apoyar o aislar movimientos de consumidores, entrar o salir rápidamente de la farándula, figurar en la industria del espectáculo y procurar ingresos inmediatos o postergados a los propietarios de los medios (empezando por la certeza de mantener el sistema de prensa libre, inversión libre y libre competencia). A medida que el negocio del espectáculo se va convirtiendo en un *cluster* en el cual todos los elementos de la cadena pertenecen a un solo dueño en competencia con otros propietarios, el político para sobresalir necesita de una organización multimedia que lo lance simultáneamente en prensa, radio y televisión, y para ello debe estar inscrito en el circuito de un dueño con quien realiza el *do ut des* de la política clásica.

Si el político recurre a las redes sociales, la personalización del poder adquiere otras connotaciones. En primer lugar tiene que ser ya famoso como personalidad, sea que haya adquirido su fama a través de un blog distinguido entre millones y tenga una cantidad suficiente de seguidores con influencia electoral, o que sea protagonista en los medios convencionales para lograr ser seguido en el blog. O si va a obviar el tránsito por el blog y se atreve a lanzarse directamente al trino, entonces debe aprender a condensar preguntas, respuestas y propuestas en cortas frases sin matices y sin dominio de las connotaciones, distorsiones, simplificaciones, interrogaciones, difamaciones y desventuras que le caerán como aguaceros desde todos los horizontes de la nube.

La rapidez o la simultaneidad que permite estar permanentemente en línea es tan conveniente o peligrosa para la personalidad como el permanecer día y noche en cámara, sin tiempo para reflexionar, diseñar una estrategia o implementar una táctica: al negarse lo fundamental de la política o la diplomacia, el medio no es el mensaje sino una cuerda de ahorcamiento político. Para evitarlo, nada mejor que tener un largo programa semanal donde el presidente sea el conductor, encadenado a todas las emisoras y canales que lo apoyen voluntaria u obligadamente, sin darle igual oportunidad a la oposición, en cuyo estudio pueda despotricar y distorsionar a voluntad sin los peligros de demandar a la prensa opositora, estrangularla financieramente o quebrarla a punta de cambios en las reglas del juego. Con ello consigue crear su propio *cluster* oficial, imponer maneras actorales y lenguajes absolutamente personalizados, deshacerse impunemente de contendientes, trasladar a la política la farándula, publicitar encuestas favorables, vivir en campaña permanente y ganar elecciones y reelecciones que renueven el ciclo. Con el peligro de que los televidentes se cansen como en las telenovelas prolongadas artificialmente, o se saturen y cambien de canal.

De lo nacional a lo internacional

Si en lo nacional la personalización del poder requiere tener una personalidad propia maximizada por los medios o carecer de ella pero haber sido vaciado el personaje en alguno de los formatos apropiados para circular por los medios, donde importa la historia del sujeto, sus reacciones ante diversas circunstancias pasadas, su lenguaje sin modulaciones regionales (o su identidad regional relacionada con un dialecto conveniente en un momento político para mostrar una región poderosa en el pasado, presente o futuro, como se suele hacer para destacar la provincia en contraste con la capital), sus facciones, vestido, ademanes y acompañantes; en lo internacional, la personalización del poder significa retos insospechados.

Como en lo nacional, el político ya no puede fiarse de los partidos, ya no se llega al poder cómodamente en hombros de un partido del cual el político sea la insignia porque, simplemente, los partidos no gozan de la adhesión de los electores en cantidad suficiente como para hacer un presidente, no poseen la estructura y organización ni los adherentes y militantes disciplinados de antaño, tienen mala fama —sus alfiles en la maquinaria acceden a los cuerpos colegiados que obtienen igual o peor imagen que los partidos en las encuestas—, cargan con demasiadas culpas pasadas, no logran renovar sus liderazgos ni interesar a la juventud y sus estructuras están enmohecidas; con la financiación estatal de las campañas, además, han lustrado sus muros con una turbia fachada de empresa electoral que solo les reporta réditos a ellos mismos, a un Estado percibido como corrupto y a una democracia captada como de relumbrón, donde lo primero que relumbra es el oro. Una iniciativa necesaria y loable para impedir que las elecciones cayeran

en manos de financistas privados o dineros sucios, está terminando en una oscura industria puramente electorera, basada en caudales públicos y en apoyos oficiales. La tragedia cubre por descontado a las multinacionales partidistas; las ideologías, a fuerza de parecer obsoletas no son fáciles de exponer por televisión, la financiación externa de elecciones y partidos se prohíbe; los escándalos de una denominación partidista en otro país a menudo afectan las propias caudas, los cambios de alianzas dejan por fuera a partidos en el poder de los antiguos socios y los electores se globalizan en muchos aspectos, pero se precian de permanecer nacionales en política. Ya no suma reclamarse parte de la multinacional socialista, democristiana, marxista o popular en el ámbito interno o externo.

Respecto a la personalización del poder, si en los países llueve, en lo internacional no escampa. Los presidentes se personalizan en los medios nacionales y luego tienen que hacerlo en los internacionales, donde el formato es esquemático y la manipulación inflexible. Las reuniones entre naciones siguen el enlatado de los campeonatos de fútbol, que es el único deporte entendido y compartido por los latinoamericanos, en el cual sus estrellas relucen y se transan por sumas astronómicas en el mercado mundial. En política, tras la lucha por obtener la sede del evento, se inicia la serie de encuentros escalados entre grupos con eliminatorias, semifinales y finales de infarto, donde vale todo con tal de marcar tantos, sacar contusos, intercambiar camisetas, soliviantar graderías y enfurecer barras bravas. Todo con la consabida parafernalia de himnos marciales, banderas flotando, porristas desfilando, modelos en casting, luces de colores, parlantes, cantantes, entrevistas y conductores de oficio. Para que un Jefe de Estado sobresalga lo indispensable es –si no consigue la sede del evento– lucir la camisa nacional vistosa, reflejar la improvisación nacional, el lenguaje nacional ordinario y reducido a sus variantes costumbristas, la chabacanería y el argumento rudimentario que lo haga parecer lo más próximo posible al “pueblo” nativo que supuestamente lo escucha cuando actúa en la escena internacional, embelesado en el último rincón provincial, como si fuera el pateador criollo contratado en el Real Madrid.

Tal pareciera que los presidentes raras veces se preocupan cuando están lejos de sus sedes de los asuntos para los cuales han sido convocados –integración, multilateralismo, seguridad, medio ambiente, pobreza, tecnología o cualquier otro punto de la agenda internacional– y se dedican a hablarle desde lejos a sus compatriotas de lo mismo que tratan en sus capitales, con el mismo lenguaje elemental pero con otros contertulios también entretenidos en el mismo juego de espejos. Varias cumbres latinoamericanas y suramericanas de los últimos diez años transmiten esta sensación. Sedes ganadas sin tener las mínimas condiciones para recibir hordas de funcionarios, inauguraciones estrambóticas, peleas en pantalla, términos y argumentos inadmisibles cuando se representa el honor nacional, exhibiciones de mal gusto, posiciones intransigentes, excesos de seguridad, propuestas sin presupuestos. Para que finalmente todos, o casi todos, aparezcan en la foto; para que se plante alguna obra de recuerdo con placa de mármol y quede el sinsabor de mucho gasto y poco efecto por el solo prurito de lucirse sin mostrar la pobreza, el desorden, la desinstitucionalización, la violencia y el subdesarrollo del país anfitrión y sin que reluzca la diferencia entre política interior y política exterior: los presidentes siguen haciendo política interior durante el encuentro y aderezándole a la exterior únicamente discursos y declaraciones sentimentales y demagógicas cuajadas de citas antiguas, antiimperialismo o imperialismo trasnochado y confesiones vanas de amor contemporáneo.

Las características que antes se atribuían solamente a ciertos países para catalogarlos como “naciones bananeras”, muchas veces aparecen en la última década extendidas a seudobloques

o grupos de Estados con comportamientos internacionales semejantes. De pronto sea una fiebre atribuible a la urgencia de ingresar a la globalización sin la debida preparación y en medio de una globalización de las comunicaciones que no se sabe manejar todavía, a la ausencia de cancillerías serias y preparadas, a la descoordinación de la política exterior en los ministerios nacionales, a las limitaciones de los equipos negociadores, a las adherencias del pasado o, simplemente, a la hiperinflación del poder Ejecutivo en el presidencialismo latinoamericano. Pero cuando se comparan las cumbres regionales con reuniones similares de Europa y Asia, de organismos multilaterales o de grandes organizaciones no gubernamentales, las diferencias saltan a la vista.

Puede ser que la personalización del poder al interior de los países europeos, por ejemplo, sea tan arrolladora como en América Latina —al fin y al cabo es un fenómeno generalizado de la mundialización—, pero los jefes de Estado se cuidan de manifestarlo en decisiones colectivas; puede ser que cada uno exprese sus intereses nacionales, pero le baja al folclor y le sube a la apariencia de ser un estadista; puede ser que cada uno quiera lucir prendas nacionales o regionales pero no se atreve a aparecer con ellas en las sesiones; puede ser que utilice un lenguaje inconveniente pero los traductores se ocupen de traducirlo en una forma aceptable para que no parezca insultante o desobligante: los presidentes no tienen el obstáculo de hablar todos una misma lengua cuajada de matices, rica en vocabulario, abundante en dobles sentidos pero poco cultivada en general por los políticos actuales cuando se separan de las entonaciones líricas acartonadas de las efusiones patrioterías de solidaridad latinoamericana.

A los presidentes latinoamericanos les falta vocabulario para tratar adecuadamente temas sobre el desarrollo, la ecología, la energía, la inequidad, la seguridad, las alianzas políticas, la globalización o el regionalismo; sobre la grandes temas de la agenda política global. Pero puede ser que no solamente carezcan de vocabulario sino también de organismos internos que procesen la política internacional, que identifiquen los intereses nacionales sectoriales, que coordinen la política internacional en los diversos entes gubernamentales nacionales, regionales y locales y el impacto fiscal, aduanero o de equilibrio regional de las legislaciones nacionales o internacionales; que evalúen los impactos de las medidas nacionales respecto a género, niños, Derechos Humanos o crisis humanitarias; que regulen los asuntos militares y policiales; que estudien la compatibilidad constitucional y jurídica; que sistematicen los datos económicos y financieros; que reglamenten la producción y transmisión de datos, la propiedad intelectual o el ingreso de producción audiovisual; que regularicen la inversión internacional o procuren la suficiencia alimentaria; que dominen las temáticas y negocien los Tratados de Libre Comercio. Pueden ser tantas cosas, pero parecería que los presidentes personalizan el poder para hacerle el quite a la falta de preparación técnica y caminar en el terreno seguro de la ostentación de la propia personalidad y la imagen interna.

Otro factor explicativo para la deficiente personalización del poder presidencial en la arena internacional puede ser la pretensión de mostrarse tan globalizados que les permita posar como cabezas de Estados-nación consolidados y globalizados, cuando les iría mejor si la personalización se redujera a actuar como presidentes de naciones en vías de desarrollo y en la senda de una difícil semiglobalización.

Los países latinoamericanos apenas están en el estadio de consolidar una semiglobalización nacional y regional de acuerdo a las circunstancias: la globalización plena es un ideal posible para Estados-nación arraigados, con hegemonía de las armas, la justicia, el fisco, el territorio, la soberanía, las instituciones, la democracia, los recursos humanos. Pero para Estados en

construcción, todavía con enormes falencias institucionales y sometidos a grandes presiones sociales y políticas, la globalización plena es un sueño irrealizable a corto plazo. Primero hay que ser Estados viables, sólidos, institucionalizados, seguros y confiables, insertados en un proyecto de bloque regional con reglas políticas compartidas y cumplidas, luego institucionalizadas a nivel supranacional, para posteriormente ingresar como bloque en la globalización. De lo contrario, lo que resulta es una colcha de retazos o un cedazo por donde se cuelan rápidamente las adquisiciones. Es posible, por ejemplo, entrar en la globalización de las comunicaciones y tener toda la caja de herramientas comunicacionales a disposición para quedarse, escuetamente, hablando por teléfono sin que el resto del instrumental aporte al desarrollo; o es posible soltar todas las esclusas para la inversión internacional y perder la industria nacional; o abrir todas las compuertas al intercambio y no tener productos para vender; o rechazar toda integración en aras de la soberanía y quedarse aislado de todos los bloques.

De la personalización del poder a la institucionalización

Colombia sufrió de la personalización exagerada del poder en la década pasada, con un presidente extremadamente mediático, de vigorosa personalidad, cuya interpretación de los intereses nacionales se basaba en la seguridad, la cohesión social y la inversión, encajados en un propósito de Estado fuerte para superar la situación de guerra interna, Estado unitario que cohesionara a la población y Estado neoliberal que propiciara la inversión nacional y extranjera. Internacionalmente coincidió con una generación de presidentes suramericanos muy semejantes en cuanto a personalización del poder en lo nacional, pero con visiones diferentes de sus intereses nacionales y en pugna por marcarle al subcontinente una impronta de acuerdo a ellos, lo que produjo una personalización del poder también en la órbita internacional. Presidentes como Chávez, Morales, Correa, García, Kirchner y Uribe, no solo centraron el poder nacional en ellos sino que convirtieron las reuniones presidenciales en un espectáculo mediático de personalización del poder con consecuencias, cuyas cimas fueron, entre otras, la reunión del Grupo de Río en Santo Domingo seguida de las difíciles discusiones y resoluciones en el seno de la OEA; la ruptura de relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador tras la muerte de 'Raúl Reyes'; las declaraciones de Alan García como candidato contra Humala para picarle la lengua a Chávez y las respuestas del venezolano que le dieron el triunfo a García en 2006; las cinco órdenes públicas de Chávez de "prender los Sukoi y los tanques" para atacar a Colombia y la pelotera con motivo del tratado firmado por Uribe con EE.UU. para que este país utilizara bases militares colombianas.

El periodo coincidió también con un cambio en el contexto internacional que habría llamado la atención de los presidentes para afrontarlo si no hubieran estado tan pendientes de sus necesidades políticas internas, no se vieran obligados a personalizar tanto el poder y se hubieran interesado más por la cooperación que por la confrontación para obtener resultados positivos comunes.

Durante la década Suramérica entró en un periodo de recuperación y buen manejo económico, gracias a los precios de los productos básicos y a la ortodoxia en la conducción; los Estados Unidos se concentraron en la lucha contra el terrorismo y entraron en una crisis económica como no se veía desde 1929, que pronto afectó también a la UE y desaceleró a Asia; Brasil tomó visos de

potencia regional y empezó a actuar como tal en el subcontinente con las presidencias de Lula da Silva; la Cuenca del Pacífico se convirtió en el gran productor y consumidor mundial; la CAN se desinfló y se fortaleció el Mercosur, mientras el Caribe insular y Centroamérica adelantaban sus propios procesos y nacía Unasur; todos los países compartían lo fundamental de la democracia política en cuanto a sus valores y mecanismos (democracia representativa, acatamiento del proceso formal de elecciones, rotación del poder, régimen de partidos y respeto de las libertades ciudadanas políticas y económicas) que bien hubieran merecido algunas reuniones presidenciales para mantenerlos vigentes ante los embates del reeleccionismo, las dudas sobre transparencia electoral y partidos únicos, el respeto a la oposición o las limitaciones a las libertades, al igual que la mella infligida al principio internacional de no intervención, a la Cláusula Democrática o a los cuestionamientos al TIAR, lo que propició un debilitamiento de la OEA; hubo alineamientos de diversa intensidad de países ribereños del Pacífico tendientes a la constitución de bloques para intercambiar con los ya constituidos en la Cuenca; la agroindustria empezó a desarrollarse velozmente, junto con la preocupación ecológica por la biodiversidad, la seguridad alimentaria y el crecimiento poblacional; el armamentismo de algunos países inquietó a otros y la proliferación de armas en la subregión los alarmó a todos especialmente por el peligro de choques entre naciones pero también en vista del incremento de la delincuencia organizada que convirtió rápidamente a la región en una de las más peligrosas del mundo; el narcotráfico afectó de una u otra manera a toda Sudamérica y se extendió a Centroamérica y el Caribe; hubo conciencia del atraso en ciencia, tecnología e innovación, educación y capacitación de recursos humanos; América Latina apareció como el continente más desigual del mundo y con enormes dificultades para avanzar en el logro de los Objetivos del Milenio; el agua empezó a considerarse un bien preciado y Suramérica un reservorio privilegiado.

En verdad, tanto las cancillerías como algunas instancias multilaterales y muchos organismos no gubernamentales se ocuparon de la anterior lista de temas, pero no consiguieron hacerlos prioritarios en las reuniones presidenciales. Por eso, lo que sigue, para superar la etapa, es volverlos institucionales, políticas públicas, y lograr que los jefes de Estado — todos por mandato constitucional directores de la política exterior — los conviertan en elementos substanciales de unas relaciones exteriores cooperativas y no de confrontación.

¿Cómo reducir la personalización del poder?

La respuesta parece simple: de una parte, institucionalizando el gobierno; de otra, comportándose — por aburrido que parezca — como presidentes y no como actores, cantantes o animadores de televisión. Tras la exagerada personalización del poder presidencial, lo que se esconde es una desinstitucionalización del gobierno ya que las funciones institucionales son absorbidas por el presidente, los procesos se interrumpen o varían, las decisiones — por nimias que sean — le son arrebatadas al funcionariado al ser tomadas por el presidente, lo que las convierte en decisiones unipersonales dando al traste con la debida jerarquía de decisiones y la coordinación, se desconocen las acciones adelantadas por las dependencias y se aumenta el clientelismo pues los presidentes prefieren las lealtades personales o políticas al conocimiento y la eficiencia administrativa.

Naturalmente, primero es necesario organizar el gobierno, no solo en lo interno sino también para las relaciones internacionales y, especialmente, en los puntos de interrelacionamiento de la política interna y externa. La globalización en gran parte consiste en la desaparición de los límites

entre lo interno y lo externo. Antes era posible manejar independiente y soberanamente los asuntos económicos, fiscales, de inversión extranjera, Derechos Humanos, militares o policiales. Hoy no. Las decisiones en casi cualquier campo político provienen de muchos puntos del globo, los actores y las crisis se han multiplicado y las fronteras nacionales están desapareciendo en variados sentidos. Al interior de los gobiernos existen múltiples instancias que intervienen en los asuntos internacionales sin la debida coordinación y el organigrama gubernamental contribuye al desorden: mientras un ministerio se ocupa del comercio exterior, otro maneja la economía, las zonas fronterizas y las regiones dependen del de más allá, la policía está en otras manos, los jueces penden de otra jurisdicción, las ciudades firman convenios internacionales o contraen deudas con bancos extranjeros o la banca multilateral, las ONG van por su lado, la sociedad civil se queja pero no tiene canales de expresión en lo internacional.

La organización de las cancillerías, con excepciones, es bastante rudimentaria para los retos actuales y no basta para coordinar las múltiples urgencias y actividades internacionales de los países, definir las políticas, identificar los intereses nacionales, construir las estrategias o mantener informado al presidente. Pero lo peor sigue siendo que se considera a la cancillería un instrumento de política interna, válido para adelantar algunas gestiones internacionales tradicionales con un funcionariado de carrera, pero sin personal especializado en relaciones internacionales actuales, áreas temáticas o geográficas de interés, diálogo político, seguimiento de comisiones, tratamiento de la información y otros instrumentos de la política internacional moderna. Esta perspectiva de las relaciones internacionales como un simple soporte de la política interna conduce a que el presidente la utilice para nombrar personal político partidista en puestos que requieren preparación técnica, con el único objetivo de fortalecer electoralmente a estas personas o de que apoyen sus urgencias políticas internas, a que se debilite la carrera diplomática, a que no haya coordinación entre las instituciones y a que los asuntos internacionales queden a merced de grupos de presión mejor informados y con objetivos no siempre coincidentes con los intereses nacionales o de círculos palaciegos con intereses inconfesables.

En estas condiciones, no es sorprendente que los presidentes acudan a la personalización del poder: no cuentan con suficientes conocimientos, información y soporte, ni con bastante personal preparado y se ven obligados a fiarse de sus intuiciones, improvisar, actuar para la televisión o, rastreramente aprovechar la oportunidad para dirigirse a sus electores.

El segundo paso para reducir la personalización del poder es, después de dejar de considerar la política exterior como una herramienta de la política interna, pasar de lo doméstico a razonar la política externa como una exploración y explotación de las potencialidades del país. Puede ser que, por ejemplo, estudiar la situación geográfica estratégica del territorio nacional para impulsar un producto de exportación en un momento dado no proporcione votos, pero conduzca a un propósito nacional en el futuro; o que examinar las perspectivas de biotecnología acarree tratados o acuerdos sectoriales con un determinado país para preparar personal nacional, impulsar investigación y favorecer a una región; o que tener bien determinado el mapa y las etapas de exploración energética, posibilite una mejor política de inversión extranjera y aprovisionamiento de combustibles, aunque a corto plazo suscite reacciones y presiones que finalicen en pérdidas de apoyos electorales en elecciones nacionales.

El tercer escalón se desprende de los dos anteriores: los presidentes tienen que convencerse que es más importante para el país y para ellos mismos, que tengan imagen de estadistas que

de populistas, de serenos que de camorristas, de adustos que de populares, de callados que de obsesivos del micrófono y que es más conveniente quedarse en la orilla que lanzarse a un río revuelto.

¿Es posible?

Para la muestra un botón. El presidente Santos logró su triunfo electoral para suceder a Álvaro Uribe, según algunos, apoyado en la esperanza del electorado de continuar con una extrema personalización del poder en lo interno y externo, siguiendo un esquema en el cual tanto la microgestión como la macrogestión pendieran de la cabeza del Ejecutivo y donde su personalidad y sus propósitos de seguridad fueran continuados como ejes de la política interna con la política externa subsumida y condicionada al objetivo interno de ganar la guerra al terrorismo. Sin embargo, Santos — sea por su personalidad, preparación, experiencia, concepción del gobierno, adaptación al contexto internacional, corrección de errores, cambio de una política de confrontación a una de cooperación, necesidad interna o estadio de la guerra — despersonaliza la política externa, procura institucionalizarla lentamente y aparece en las encuestas con tan altos índices como su antecesor. ¿Cómo lo logra?

Santos consigue estructurar una coalición de partidos alrededor del suyo, Partido de la Unidad Nacional, a la cual ha ido añadiendo otros, más atados a su figura que a la coalición, como el Liberal y parte del Partido Verde, lo cual le asegura una mayoría parlamentaria absoluta y la posibilidad de perder apoyos sin poner en peligro la mayoría necesaria para la aprobación de las leyes ordinarias. Posteriormente consigue también que los partidos que le soportan electoralmente triunfen en las elecciones regionales y locales. El soporte del poder Legislativo nacional, regional y local le permite despersonalizar e institucionalizar el Ejecutivo, aunque permanece el enorme poderío que la tradición y la Constitución otorgan a este poder en Colombia.

El gabinete nombrado por Santos es una armazón de personalidades políticas fuertes y técnicos desconocidos, en la cual cada ministro responde por sus acciones y no depende en la micropolítica del Presidente en grado sumo como en el anterior Gobierno. La Canciller, conocida por su alto desempeño diplomático y su independencia profesional al renunciar a la embajada en la ONU como protesta al clientelismo presidencial y no aceptar cambio de embajada en compensación, se ajusta al alto perfil técnico y de nueva política del Presidente, que asegura la despersonalización del poder presidencial en la macropolítica exterior, aunque en la micropolítica continúan algunas adherencias tradicionales como el nombramiento de embajadores por necesidades políticas internas o amiguismo presidencial, la baja asignación presupuestaria al Ministerio y la debilidad de la carrera diplomática, que podrían considerarse gajes del oficio sujetos a posteriores ajustes.

Tanto en la política interior como en la exterior Santos se desprendió del monotema de la seguridad que absorbió todas las energías políticas de Uribe, puso la política exterior al servicio de la interior para conseguir la victoria y se alineó plenamente a la política de seguridad preventiva y antiterrorista de Bush. Tanto por el cambio de énfasis del gobierno Obama con relación al terrorismo, como por la posición de Latinoamérica respecto a la seguridad —al considerarla ésta como un compendio de seguridad humana y no solamente en sus aristas militares, antisubversivas y estratégicas—, como por los indudables avances de la seguridad democrática de Uribe al conseguir disminuir el avance de los grupos subversivos y el repliegue

del paramilitarismo y el narcotráfico, Santos ha podido sin grandes dificultades internas y con gran éxito externo escapar del monotemismo de la seguridad y avanzar hacia la diversificación de la agenda, el multilateralismo y la cooperación internacional.

El gobierno Santos, continuando la lucha antsubversiva con marcados éxitos como la muerte de 'Jojoy', la destrucción de campamentos con importantes jefes guerrilleros tradicionales, la desactivación de nuevas bandas paramilitares y la suspensión de instituciones corruptas y con problemas de derechos humanos como el DAS, ha desligado el conflicto interno de la política exterior en cuanto es posible, pareciendo querer desmilitarizarlo y desinternacionalizarlo. Tras un par de décadas en las cuales el propósito fue internacionalizar la paz o la guerra, Santos preferiría reducir el conflicto a la política interna, bastarse con las Fuerzas Militares nacionales, no solicitar mediadores externos y no contar exclusivamente con la cooperación norteamericana en la guerra interna antsubversiva, lo que tendría la ventaja de despejarla de la lucha contra las drogas para solicitar un replanteamiento de la estrategia mundial contra ellas y la desventaja de no contar con recursos políticos y militares provenientes de la identificación de las guerrillas como narcoterroristas. De todas maneras, el paulatino final del Plan Colombia obliga al Gobierno a buscar alternativas más comprometedoras en la política interna que en la externa.

Desde comienzos del gobierno, Santos ha dibujado una política externa con varios pivotes:

- Normalización de las relaciones con Venezuela y Ecuador
- Centralidad en asuntos económicos y comerciales, ciencia y tecnología, inversión y desarrollo
- Seguridad fronteriza
- Reactivación de relaciones con Brasil
- Relaciones con Suramérica bilaterales y a través de Unasur
- Ingreso a la OCDE
- Cuenca del Pacífico, Arco del Pacífico e ingreso al APEC
- México y el Caribe
- Diversificación de la agenda bilateral con EE.UU.
- Tratados de Libre Comercio
- Aprobación y puesta en marcha de los TLC con EE.UU., la UE y otros países y bloques
- Seguridad

Si para Uribe la personalización del poder fue posible por su fijación en su concepción de la seguridad, para Santos no lo será por la amplitud de su agenda. Una cosa es conducir cualquier tema a la seguridad y no salirse de allí y otra es considerar el tema, sin obviamente dejar de lado los aspectos de seguridad. La primera permite la personalización *ad absurdum*, la segunda coarta la personalización del poder. Es probable que la primera potencialice los efectos a corto plazo y la segunda a largo plazo, que la primera sea propia de políticos personalistas y la segunda de estadistas institucionalistas, pero eso depende de la definición que se tenga de político y estadista.

Los logros

Los gobiernos de Uribe y Santos han mostrado logros fundamentales de política interior y exterior y de fusión entre ambas en economía y seguridad. El país ha conseguido ser más seguro militar,

económica, financiera e internacionalmente de lo que era hace una década. Además logró salir casi incólume de la última crisis financiera internacional del dólar y de su principal socio y aliado, los EE.UU., para alcanzar una buena posición en las agencias clasificadoras internacionales y aspirar a ingresar en el futuro al BRIC (Brasil, Rusia, India y China) ampliado (que añadiría a México, Corea del Sur, Indonesia y Turquía) ya que fue mencionado entre los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) por el presidente del banco HSBC. Claro que estos elogiosos conceptos fueron emitidos por un experto de Goldman Sachs y un banquero y distan mucho todavía de los índices de crecimiento de los países citados en compañía de Colombia, pero manifiestan el optimismo externo sobre el desarrollo del país, que sigue clasificado entre los de desarrollo medio e inversión extranjera creciente y no puede pavonearse todavía de paz interna, equidad, cohesión social o rescate de la pobreza de su población. Son importantes porque le indican a Colombia, que está en camino de semiglobalización, con quién puede compararse, cuáles socios potenciales buscar y en cuáles grupos debe situarse en las instancias económicas multilaterales.

Una manifestación explícita de respaldo a la ampliación del concepto de seguridad por parte de Colombia fue su elección al Consejo de Seguridad de la ONU por 190 de los 194 votos posibles; es probable que si el país hubiera persistido en la visión restringida del anterior Gobierno y en la doctrina Bush, no se hubiera obtenido y le hubieran cobrado su actuación en el anterior desempeño del escaño respecto a la intervención en Irak. Así la visión de Santos se institucionaliza y multilateraliza, escapando al personalismo presidencial de la anterior actuación.

El propósito, pronta y laboriosamente logrado, del gobierno Santos de reanudar las relaciones con Venezuela y Ecuador a nivel bilateral se complementó con el fortalecimiento de la pertenencia a Unasur. En sendos casos se requirió de un procedimiento menos protagónico, menos ideologizado y menos expuesto a los medios de comunicación que el que había conducido al rompimiento de las relaciones, una mayor institucionalización a través de comisiones coyunturales y permanentes de vecindad, una implementación de nuevos temas en la agenda y una gran dosis de humildad, enderezamiento de acciones y asunción de riesgos en la política interna. Aunque una parte del electorado y los partidos prefería continuar con una política de confrontación en ambos casos, y la mayoría del país no se fía y desconfía del gobierno Chávez, para Santos (quien no reconoce “enemigos ni en la izquierda ni en la derecha” y siente la mirada del mundo sobre él), los pasos de la reconciliación no fueron fáciles y le costaron en la percepción de la personalización del poder en su figura personal y presidencial. Sin embargo los puentes para una normalización se siguen dando firmemente con Ecuador y pacientemente con Venezuela, porque subsiste la sospecha de cooperación política venezolana con las FARC, las relaciones fronterizas padecen asimetrías con las capitales nacionales y el narcotráfico, el contrabando, el desplazamiento y demás factores derivados de la lucha contra las drogas y el conflicto interno siguen pendientes de acuerdos duraderos. Con Venezuela es factible restablecer un adecuado intercambio comercial, pero es arduo encarar el diferendo limítrofe tradicional y el temor al armamento de reciente adquisición: todavía la opinión colombiana se pregunta por qué solo Cuba, Venezuela y las FARC utilizan en la región los fusiles AK, por qué Venezuela adquirió 100.000 unidades y la franquicia para fabricar munición, además de interrogarse sobre armamento pesado y el escándalo de Chávez por el acuerdo sobre uso de bases colombianas por los EE.UU.

El acercamiento a los otros países suramericanos se ha efectuado privilegiadamente con Brasil, Chile y Perú. Con Brasil, por las obvias razones de su asenso como potencia media de la región,

pilar del Mercosur y de Unasur, inversor en el país y puente entre la subregión y el gobierno de Obama, pero con desavenencias con el gobierno Uribe. Perú y Chile, además de coincidencias en el modelo de desarrollo y complementación económica, tienen un alto significado para la aproximación al Arco del Pacífico, potencial ingreso a la APEC y a otras asociaciones de la Cuenca (PECC, PBEC, Focalae) y manejo de inversión minera.

Las relaciones con Suramérica como conjunto las lleva a cabo Santos a través de Unasur, asociación con la cual tuvo difíciles acercamientos el ex presidente Uribe, pero que reúne la docena de países de la región; en ella tienen lugar propósitos positivos para Colombia —como infraestructura, energía, recursos de la Amazonía, sistemas acuíferos— y otros sensibles como concertación política, compatibilidad macroeconómica, relacionamiento externo y seguridad. Con la designación de María Emma Mejía como secretaria ejecutiva, Colombia obtuvo no solo la credibilidad de los socios en la despersonalización del poder presidencial sino una indiscutida posibilidad de ampliar los horizontes de su política exterior, cooperación y actuación conjunta con el organismo que se consolida como vocero de la subregión.

Con el vecindario del Caribe las relaciones no han sido nunca fluidas, dinámicas y crecientes. A pesar de haberse casi concluido las delimitaciones marítimas, subsisten obstáculos con Nicaragua y Venezuela. A nivel del Gran Caribe, la complejidad de la zona como cruce de la Alianza Transatlántica, receptáculo de variadas culturas, lenguas e identidades, dificultades de comunicación y transporte, comercio incipiente con Colombia, disparidades entre los países latinos ribereños (México, Colombia y Venezuela), primacía de los EE.UU. (que incluso reactivó la Cuarta Flota y el Comando Sur en Miami, considerado también como esquina del Gran Caribe), presencia de paraísos fiscales y canales de tránsito de droga y petróleo hacen de esta vasta subregión una de las mayores potencialidades de la política exterior colombiana. Tanto con el Caribe insular como con el continental, las posibilidades de relacionamiento, comercio y cooperación son enormes. La elección de Alfonso Múnera en la dirección de la Asociación de Estados del Caribe augura un paso en firme para el involucramiento en esta región, más necesario ahora con la proximidad de Panamá II.

La relación con México es otra de las prioridades del gobierno Santos en la perspectiva del NAFTA, vital por los TLC de Colombia con Estados Unidos y Canadá, por el papel de México en el Arco del Pacífico y el Caribe, por la expansión del problema del narcotráfico, y por compartir modelo de desarrollo y alianza con los EE.UU. Si con algún país del continente, supuesto Brasil, es indispensable poseer unos fructíferos lazos diplomáticos, comerciales, políticos y culturales es con México. Lástima que al presidente Santos le corresponda reforzar los vínculos con una “narcotización” de la agenda, pero es la oportunidad no solo de ayudar a México en la difícil situación que atraviesa por el narcotráfico con asistencia en la lucha contra el flagelo, la violencia y delincuencia que de él se derivan, sino de aprovechar la amarga experiencia colombiana para una política exterior de cooperación institucional y de revisión conjunta de la lucha contra las drogas.

Con los EE.UU. el presidente Santos ha continuado la tradición colombiana de alianza, sin amedrentamiento por los ataques destemplados de los opositores y con suerte por la desaparición de los sesgos más enconados: consiguió la aprobación del TLC con los ese país y se apresta a ponerlo en práctica, la Corte declaró la nulidad del Tratado que permitía la utilización de bases colombianas por los Estados Unidos, el Plan Colombia se ha reducido y variado de énfasis de

mutuo acuerdo y Obama ha mostrado un interés secundario por América Latina. Una conjugación de circunstancias favorables, de coincidencias políticas, de relaciones institucionalizadas y de trabajo diplomático de filigrana logró enrumbar el objetivo de cambio hacia la cooperación sin rompimiento de la tradición —a lo cual contribuyó decididamente el Embajador en Washington Gabriel Silva, uno de los elementos más destacados, polivalente, preparado y brillante ejemplar de las nuevas generaciones colombianas.

La fijación de la agenda de la VI Cumbre de las Américas por Colombia en torno a los álgidos obstáculos regionales para el desarrollo (medio ambiente, pobreza, seguridad, infraestructura, tecnología) y la preparación compartida de los documentos entre las cancillerías y los movimientos sociales, es la gran vitrina de Santos para despersonalizar las reuniones presidenciales, dotarlas de objetivos precisos con presupuesto y fijar un derrotero común al continente. Al rifirrafe previo promovido por Correa para obligar a invitar a Cuba e impedir la presencia en Cartagena de los EE.UU., bajo la amenaza de no asistir los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América —Tratado de Comercio de los Pueblos, ALBA— si no le hacían caso, reaccionó prontamente Santos, quien sin pelear con Cuba, dejó solo a Correa y despersonalizó el escenario de la Cumbre.



■ Institucionalidad y competitividad de la política exterior colombiana

*Óscar Granados Erazo**

Introducción

La inserción de Colombia en el sistema internacional ha sido influenciada durante varios años por temáticas no resueltas que han afectado su avance, como por ejemplo, el conflicto armado y las drogas ilícitas que narcotizaron sus relaciones con varios países e impidieron una inserción positiva (Garay, 2010, pp. 65-72; Borda, 2002, pp. 283-285; Tokatlián, 1997) y profunda en el sistema internacional, lo que le permitiría participar en un sinnúmero de temáticas, y que ha dado oportunidad para que países como Estados Unidos logran un mayor involucramiento en los asuntos internos colombianos (Tickner, 2007, p. 92). Esto ha llevado a que la política exterior colombiana se caracterizara como de bajo perfil, por su pasividad en el escenario internacional y subordinación activa (Ardila, 1991, pp. 30-31), aunque en ocasiones ha sido especialmente intensa, asumiendo un papel activo en el Grupo de Contadora y en la cooperación regional con respecto a la crisis de la deuda de 1982, que contrastaba con el papel pasivo e introvertido de otras oportunidades (Van Klaveren, 1985, p. 157).

Colombia ha logrado sortear un rótulo que la identificó durante varios años, y está a la luz de construir una política exterior con objetivos propios que claramente se vinculan con las nuevas

* Profesor de Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana

temáticas de seguridad (Cancelado, 2010, p. 401), sin que sea influenciada por los parámetros de la política de una potencia global, la cual ha ejercido impactos negativos sobre la situación doméstica (Tickner, 2000, pp. 39-40).

El diseño de la política exterior no solamente puede estar enfocado en los resultados que se quieren obtener, sino en construir los lineamientos con base en intereses establecidos a partir de la identidad que tiene el país y apartarse de los parámetros que puedan definir, tanto las potencias globales como regionales, como son los casos de Estados Unidos y Brasil, respectivamente. Esa identidad nacional no debe edificarse sobre las decisiones coyunturales de los gobiernos de turno, sino que se debe consolidar a partir de una precisión de los objetivos y las estructuras culturales que se han formado con su herencia, que permiten identificar una identidad cultural propia, que se ajuste a la identidad nacional, la cual no sea exclusiva de unos grupos sociales, sino que identifique a todos los colombianos. Esa cohesión entre identidad cultural e identidad nacional permitirá precisar los intereses nacionales a los que desea apuntar Colombia, que son el principio de integralidad de la política exterior (Bell et al., 2010, p. vii), aún en lo relativo a programas y planes internos de desarrollo y modernización (Pardo, 1988, p. 3). Una modernización permanente del marco institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores debe ser necesaria, a sabiendas de que no es posible la improvisación, la cual puede conducir a error grave para los intereses nacionales (Fernandez de Soto, 1992, pp. 278-279).

Por eso, la política exterior como política pública debe encauzar los procesos del gobierno en lograr los objetivos y no debe convertirse en un dispositivo para resolver problemas (Pinilla, 2009, p. 123). En esto es importante definir que la política pública existe siempre y cuando las instituciones estatales asuman un proceso de dirección, orientación, coordinación, ejecución y autorización de acciones que apunten a alcanzar objetivos considerados como deseables o necesarios en una sociedad (Roth, 2006, p. 66). La política exterior colombiana se constituye en un marco de referencia del ejercicio gubernamental frente a la política internacional y las necesidades de los ciudadanos (Arenas Ferro, 2009, p. 143), es decir, la definición de la política exterior debe estar enmarcada como un engranaje propio de toda una nación de forma multidimensional y colectiva, donde la identidad cultural construida a lo largo del tiempo es la base de las ideas para constituir la identidad nacional y, por ende, el comportamiento, y a partir de esto se causan eventos que constituyen procesos y situaciones que determinan una política internacional, las cuales acercándose a las fuerzas materiales, permiten definir una estrategia de política exterior que debe ir acompañada de materialidad (Wendt, 1999, p. 160). Esto significa contar con una propuesta de valor para el sistema internacional, que represente una única comunidad política, a todos los que comparten una cultura y un suelo patrio históricos (Smith, 1991, p. 13), y no como una simple interacción de algunos grupos poblacionales que definan el comportamiento internacional del país. Esto es lo que ha generado que Colombia se distancie de regiones naturales, cercanas e importantes, y la intención debe ser convertirlas en una obligación natural (Garay, 2010, p. 131).

La política exterior colombiana, en varias ocasiones, se ha enmarcado bajo unas características que distorsionan las necesidades de nuestros ciudadanos y de los intereses nacionales, y como lo mencionan algunos académicos, se ha constituido con el tiempo en una alineación irrestricta con países como Estados Unidos, en un carácter personalista en la toma de decisiones, en una descoordinación de las agencias e instituciones gubernamentales, en una ausencia de interés y participación por parte de la sociedad civil y en la existencia de problemas en los niveles de

profesionalización y especialización de la carrera diplomática (Cardona y Ardila, 2005, p. xiii). Esto ha generado una visión restringida de las posibilidades que existen en el sistema internacional y de cómo se puede avanzar considerablemente en la diversificación temática y geográfica de la política exterior. Es aquí donde la argumentación debe sintetizarse en una propuesta de valor hacia las regiones donde se desea incursionar, sustentado en que la política exterior es una extensión de la política interna (Cardona y Ardila, 2005, p. xii), que identifica los intereses de la sociedad y se determina a partir de ellos.

La vinculación entre la política interna y externa se articula para lograr el avance del país, no es que se deba reflejar en todas sus manifestaciones y acertadamente el interés nacional, pero sí que existan unos hilos conductores que le den una mayor coherencia, consistencia y autonomía (García y Londoño, 2002, p. 139); es robustecer una política exterior que se encamine a lograr los intereses nacionales, que busque definir una estrategia centrada en ellos y no determinada por las dinámicas del sistema internacional: la política exterior son todas las acciones del Estado frente al sistema internacional en su conjunto, aunque su implementación sea al interior (Velosa, 2012, en este volumen), ya que separar la esfera doméstica de la externa puede conducir a graves errores que operan en menoscabo del interés y la seguridad nacionales, tanto para el diagnóstico como para la formulación de las relaciones internacionales de un Estado (Pardo & Tokatlián, 1988, p. 114).

Colombia debe estructurar una propuesta de valor que permita avanzar en el sistema internacional y reúna los intereses de una identidad nacional colectiva que logre fortalecer su competitividad internacional, y para esto se debe trabajar en estructuras gubernamentales competentes que permitan articular el diseño y la ejecución de la política exterior, no solamente sobre un mejoramiento en la competitividad de la Cancillería, sino en la vinculación coordinada y consistente de las demás entidades que pueden participar en ella.

Así, este documento se divide en cinco secciones, siendo la primera esta introducción, una segunda sección desarrolla el fortalecimiento de la competitividad de la Cancillería, la tercera recoge la importancia de consolidar un trabajo en equipo entre las diferentes estructuras que se involucran en el diseño y la ejecución de la política exterior, la cuarta presenta la importancia de dejar de lado la fragmentación e ir hacia una institucionalización de Estado y finalmente se hacen una conclusión y algunas recomendaciones.

La competitividad de la Cancillería

La política exterior se debe fundamentar en la competitividad institucional del país y en cómo cada una de sus estructuras se debe definir, a partir de un engranaje que involucre a todas las entidades que ejecutan la política exterior, en cabeza de quien la diseña como es el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por esto las competencias que tengan la Cancillería y su vinculación con las demás estructuras estatales serán fundamentales para el avance permanente y sostenible de una estrategia de política exterior que se centre en definiciones de largo plazo y no en procesos coyunturales.

La competitividad de las instituciones se sustenta en componentes dinámicos y estáticos que van en la dirección de mejora de su calidad, el entorno institucional y su capacidad de influenciar el

avance de la Nación, permitiéndole construir procesos que mejoren el desarrollo económico¹. Esta competitividad debe ir más allá de consolidar procesos de calidad que son importantes en la gestión administrativa y operacional, es construir una Cancillería competitiva en el núcleo de su actividad, como es la definición, el diseño y la ejecución de la política exterior, y aún a pesar de la notoriedad que ha ganado la institución, está lejos de la competitividad que han logrado instituciones como el Banco de la República, y en menor medida, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda.

La Cancillería debe hacer más eficiente el uso de los recursos, pero adicionalmente, contar con un mayor nivel de presupuesto² que fortalezca el ejercicio de la política exterior, más allá de centrarse en el pago burocrático o la adquisición de bienes. El presupuesto debe ser dimensionado a partir de los planes de largo plazo con que se plantea la política exterior, que permita que la carrera diplomática sea atractiva económica y profesionalmente desde el mismo proceso de incorporación.

De otro lado, el número de funcionarios de carrera no es el apropiado, lo que genera las nóminas de funcionarios temporales, que en muchas ocasiones no permiten una continuidad en la planeación y el desarrollo de la política exterior, debido a que no cuentan con la experiencia, el conocimiento y la trayectoria para realizarlo, otro elemento que reduce la competitividad. Así mismo, es importante que los funcionarios de carrera suplan los cargos relevantes al interior de la Cancillería, ya que su formación y su conocimiento de la labor diplomática facilitan progresar más fácilmente ante los ajustes que deban realizarse al plan estratégico y además conocen de primera mano los ajustes que gobierno a gobierno se han planteado.

Adicionalmente, los cargos directivos deben estar en cabeza de personal capacitado en las actividades diplomáticas. Por eso, los funcionarios en el rango de embajador deben estar más involucrados en estos cargos. Esto facilita el manejo de una política de Estado, ya que personas sin experiencia diplomática, sin conocimiento de los asuntos internacionales o las regiones geográficas, llegan a estos cargos para afectar el avance de los planes de largo plazo, a pesar de que hayan sido exitosos en otros campos profesionales.

Así como sucede en la carrera militar, el respeto por la jerarquía debe hacer mucho más interesante la carrera diplomática, ya que aquellas personas que han entregado más de 20 años a una carrera son encargados, en ocasiones, de actividades que habitualmente deben estar en cabeza de personas en los primeros escalones de su carrera diplomática, y aún más, que sean los funcionarios de más alto rango los que desarrollen las actividades directivas y no que sean funcionarios que en la mitad de su carrera toman las riendas de una área, por encima de personas con mayor experiencia diplomática. Es como si en un ejército, un grupo de generales fuera comandado por un teniente. Colombia debe llegar a que su actividad diplomática este en cabeza de funcionarios especializados y entrenados para el tema, y por esta razón se debe fortalecer que las misiones sean lideradas por funcionarios de carrera y no solamente por un grupo pequeño de países distantes y con agendas bilaterales limitadas.

¹ Para una profundización de la competitividad institucional vea Sala-i-Martin, Blanke, Drzeniek Hanouz, Geiger & Mía, 2010.

² Para el año 2012 el presupuesto general para las relaciones internacionales no supera los 574mil millones de pesos, según el Ministerio de Hacienda.

La Cancillería colombiana no se puede convertir en un lugar para favorecer, por razones políticas o personales, al vincular personas que no están preparadas para actividades que se desarrollan al interior de una cancillería y pueden desviar, por prácticas clientelistas, el objetivo de diseñar una política exterior de largo plazo. Los funcionarios temporales y de libre nombramiento deben estar definidos por un plan global de la Cancillería, ya que se crean cargos en temáticas que para la administración actual pueden ser relevantes pero que para la siguiente ya no lo sean, por eso, la política no debe estar determinada por los planteamientos de las personas sino por los lineamientos institucionales.

Se debe profundizar en el nivel de profesionalización, pero se debe romper el paradigma de que son los funcionarios de carrera los que no cuenta con él, muchas veces son los funcionarios temporales los que son involucrados en actividades de diseño de política exterior, cuando su cercanía con esas temáticas no ha sido desarrollada durante su experiencia profesional. Aunque la Academia Diplomática está fortaleciendo los procedimientos para acceder a la carrera diplomática, la calidad del servicio exterior no solo se centra en los procesos de ingreso, sino en la consolidación de un cuerpo diplomático que con su experiencia pueda apoyar el proceso de ingreso y direccionar los parámetros académicos y trabajos de campo de los nuevos miembros del cuerpo diplomático. Los programas de capacitación de funcionarios de carrera y temporales deben ser constantes, en entidades de primera línea y apoyados por una partida especial del presupuesto nacional.

La modernización, más allá de estar enfocada en sistemas informáticos o en los sistemas de transporte, debe ser una modernización en la agilización de la toma de decisiones enmarcadas en un plan estratégico y no sobre los asuntos diarios; esto hará que se convierta a la política exterior en una diplomacia del día a día. La modernización debe estar enfocada en que la carrera diplomática tenga una mayor relevancia al interior del Ministerio y, de esta forma, las personas que estén interesadas en hacer parte de ella tengan una motivación personal y profesional, de que es un sitio donde el avance, la promoción y el ascenso se dan de forma similar a una organización privada.

Estas son prácticas que permiten que la política exterior sea elaborada de forma estructural y no solo por el grupo de funcionarios que periódicamente llegan a establecer su propia forma de hacer la política exterior. La modernización es crear un cuerpo diplomático consistente y sostenible en el tiempo, que se aparte de los parámetros actuales de hacer política y se vincule a una forma colegiada de política exterior, liderada por un canciller, el cual sea nombrado bajo un parámetro distinto a lo que existe actualmente.

La visibilidad de la Cancillería durante el gobierno Santos ha sido mayor en comparación con la de otras administraciones, pero los procesos internos aún siguen siendo gestionados de forma coyuntural y no por una dinámica propia de la Cancillería. Por tal razón, es necesario que el Ministerio trabaje en mejorar la eficiencia de los procesos, no solamente centrado en la gestión de calidad o documental; esto significa que los procesos fluyan de forma que desde la cabeza de la entidad hasta los cargos de la base, interactúen para coordinarse al interior del plan estratégico, que la información no quede encapsulada en una parte de la Cancillería, la cual es materia prima para construir y optimizar la política.

La competitividad es esencial para lograr una redefinición de la política exterior, ya que se convierte en el escenario para conectar los objetivos de la política interna, los intereses

nacionales y la estrategia de política exterior. Así como en un momento la diplomacia por la paz fue la estrategia central de la política exterior de Colombia para que la comunidad internacional reconociera que el país no podía lidiar solo con problemas internos (Fernández de Soto, 2004, p. 90), ahora es el instante para que esos objetivos internos de largo plazo establezcan los propósitos de su política exterior. Son muchos los elementos que pueden determinar la productividad y la competitividad de Colombia, pero esa competitividad más allá de ser exclusivamente económica debe soportarse sobre el avance de las instituciones. Primero, porque enmarcan los elementos para la estabilidad social, ya que la democracia no podrá robustecerse a menos que se vea acompañada por un desarrollo con crecimiento económico y justicia social, que logre erradicar los males que aquejan a una sociedad (Green, 2004, p. 123). Segundo, porque la fortaleza institucional permite reducir la corrupción, la cual afecta la velocidad con que avanza el proceso de desarrollo económico, y adicionalmente influye en la estabilidad macroeconómica (Sala-i-Martin, Blanke, Drzeniek Hanouz, Geiger & Mia, 2010, p. 4). Esta última se convierte en eje fundamental de la competitividad, ya que a pesar de no definir los procesos productivos sí logra una estabilidad que permite asentar el mejoramiento de la productividad de los procesos, los cuales no se obtienen con esfuerzos de corto plazo o con políticas intermitentes, sino con planes coherentes de largo plazo que permitan formular e implementar una política de competitividad, soportada en un marco institucional que involucre a todos los actores relevantes, tanto públicos como privados (Consejo Privado de Competitividad, 2011, p. 10).

Ese fortalecimiento institucional se debe transmitir tanto a la política de competitividad como a la política exterior, y esa conexión será fundamental para la continuidad de unas políticas de largo plazo, que se centren en un esquema estatal y no gubernamental. La política de competitividad como parte de la política interna es la que define los intereses nacionales, y la política exterior será la encargada de lograrlos en el sistema internacional y conservar la visión de largo plazo. Por eso, la promoción de sectores de clase mundial que permitan una transformación productiva (Departamento Nacional de Planeación, 2010a, pp. 13-19) requiere de un proceso endógeno, y también de un proceso en el que el sistema internacional aporte con la transferencia tecnológica, la inversión y la cooperación técnica, que sumado al mejoramiento en las competencias académicas y laborales, serán parte esencial para lograr estándares de clase mundial y una propuesta de valor para el sistema internacional.

Colombia debe vincular su capacidad internacional a un escenario que vaya más allá del abastecimiento de materias primas y dejar de lado las propuestas donde se establece como eje de política exterior, como lo mencionó la Misión de Política Exterior (Bell et al., 2010, pp. xvii, 111). Las materias primas deben ser el inicio de un proceso de acumulación que permita la transformación e inversión en nuevos sectores intensivos en innovación y progreso tecnológico, que fortalezcan la sostenibilidad del modelo económico a largo plazo.

La política exterior debe estar encaminada a obtener del sistema internacional los elementos que internamente no pueden suplir las necesidades de la política de competitividad, que son los lineamientos estratégicos para promover la competitividad y el crecimiento de la productividad en el país, estos son el mejoramiento del entorno de los negocios, el desarrollo de competencias, la formalización laboral y empresarial (Dirección Nacional de Planeación, 2010b, pp. 7-12). Por esto, la definición de los sectores relevantes que puedan acoplar bajo un solo escenario todos los elementos que permitan esa transformación productiva, económica y social, serán definitivos

para argumentar cuáles países son estratégicos y cuáles son países de oportunidad, y ahí es donde se debe direccionar la gestión de la Cancillería.

Trabajo en equipo y fortalecimiento institucional

El liderazgo de la Cancillería aún no es visible ante los demás ministerios, ya que algunos centran su actividad en una visión que se define por las estructuras individuales y no bajo los parámetros institucionales. Asimismo, algunos proyectos en el Plan de Desarrollo se convierten en temáticas que quieren ser manejadas por varios ministerios y se deja de lado el interés país, por la visibilidad personal. La política pública es un trabajo que se sustenta en el trabajo en equipo y no en un trabajo individual, ya que los lineamientos se deben establecer a partir de unas directrices construidas por un grupo de expertos y no por la vanidad política o profesional.

La Cancillería debe administrar todos los asuntos internacionales y apoyarse, para los asuntos técnicos, en los ministerios correspondientes, pero no que sean los ministerios técnicos los que determinen y definan los procesos de la política exterior, hecho que sucedió en múltiples ocasiones cuando la vocería en materia de política exterior correspondió a ministerios diferentes al de Relaciones Exteriores (Cardona, 2011, p. xxxvi). El liderazgo de la Cancillería debe primar en los asuntos internacionales, donde el plan estratégico debe estar gestionado, liderado y coordinado por ella, y los demás ministerios deben apoyar el diseño de la política exterior y ser los que ejecuten las políticas definidas, comprendiendo que no es una cuestión de jerarquía sino de especialización en las temáticas lo que reduce las inconsistencias en los escenarios internacionales y locales, donde algunos ministerios o instituciones gubernamentales presentan estrategias o políticas independientes, como es la estrategia hacia la región de Asia-Pacífico, sin ser analizadas y vinculadas al plan estratégico de la política internacional.

Las relaciones entre los diferentes ministerios, incluyendo la Dirección de Planeación Nacional, deben ser más coordinadas y utilizar, cuando sea necesario, la política exterior como vehículo para lograr los objetivos que tiene cada una de las carteras. Por esta razón, las reuniones intra e interministeriales deben ser fundamentales, para que tanto el diseño como la ejecución de la política exterior reúnan todos los objetivos que tienen los ministerios, y de esta forma se logre unificar la comunicación hacia el exterior, reduciendo esa carencia de elementos unificadores o por lo menos coordinadores de la que habla Velosa (2012, en este volumen), y que ha generado dificultades en los asuntos internacionales de Colombia.

Como sucedió en periodos presidenciales previos, cuando se priorizaron los asuntos militares y de seguridad en las relaciones internacionales, no debe existir ningún costo para las instituciones de la política exterior colombiana, por más que exista una participación más visible del Ministerio de Defensa (Bell et al., 2010, p. xiv). La política exterior debe delinear las demás políticas que vinculan el sistema internacional, se debe ejemplificar una política internacional global que se apoye en los ministerios técnicos, pero no establecer una política supeditada a una exitosa política de comercio exterior, como se vivió en la época del Ministerio de Desarrollo y los organismos estatales autónomos de Incomex y Proexpo (Drekonja, 1983, p. 79).

Más que recursos materiales para desarrollarse, la Cancillería necesita aceptabilidad social y credibilidad (Scott W. R., 2001, pp. 58-59), tanto al interior del Ejecutivo, como del Legislativo y

la sociedad civil. El poder organizacional debe estar constituido por su poder de acción, el cual es igual a su poder de afectación (Scott T. , 2010, p. 171) y ahí es donde la Cancillería debe enfocar su accionar, partiendo de una estabilidad institucional que de ninguna manera contradice el hecho de que está cambiando (North, 1990, p. 6) y modernizando el diseño de la política exterior, el cual enlaza con la transformación del interés nacional y la dinámica del sistema internacional.

Así mismo, las misiones son el eje esencial de las relaciones con los países y estos deben ser el primer referente ante todos los asuntos. Por esa razón es muy importante que la información fluya en todos los niveles jerárquicos de la Cancillería, desde arriba hasta abajo y viceversa; no significa que temas sensibles o de seguridad nacional sean de conocimiento de toda la Cancillería, pero sí los compromisos y las reuniones bilaterales, y esto es necesario para poder hacerles seguimiento cuando se presentan cambios en las directivas.

El peso del Canciller como dirigente del Ministerio de Relaciones Exteriores siempre será visible, y en el caso de la ministra Holguín, su papel de conductora debe estar más cercano a unos planteamientos definidos en una política de Estado y no sobre idearios individuales, que aunque sean brillantes, no establecen un plan estratégico de largo plazo. Las capacidades de Holguín no son cuestionables, pero el papel de liderazgo sería mucho más efectivo si se ajustara a un plan definido, y no establecer como proceso el que las buenas ideas, que en algunas oportunidades son identificadas minutos antes de una alocución, una presentación o una rueda de prensa, influyan en el mensaje. Esas buenas ideas deben ceñirse a un plan estratégico, a una unificación de comunicaciones y no en hacer un nuevo proceso que trastorne una planeación estratégica, es decir, la política exterior debe ser flexible pero la flexibilidad debe gestionarse manteniendo el enfoque de largo plazo, ya que cuando las instituciones intervienen, el impacto de las ideas puede prolongarse durante décadas o incluso generaciones (Goldstein y Keohane, 1993, p. 20). La dirección de la Cancillería debe acercarse más a un dirigente líder que sepa lo que hay que hacer, que ejerza influencia, guíe y oriente: un liderazgo de servicio que empodere a los funcionarios (Van Dierendonck, Nuijten, & Heeren, 2009, pp. 320-322), que se enlace con la definición de largo plazo de la política exterior y que se aleje de los dirigentes gestores que saben lo que deben hacer y se dedican a dirigir y gestionar los objetivos puntuales de su administración (Ruiz, 2007, pp. 249-250), lo que impide la continuidad con la siguiente administración.

La Cancillería, al tener una estructura transversal de los asuntos públicos, debe tener un direccionamiento similar al que tiene el Banco de la República, cuya autonomía e independencia conforman su eje de acción principal para el diseño de la política monetaria, factor vital para definir una política pública de Estado. En este caso, la vinculación de los demás organismos del Ejecutivo encaja con el plan estratégico de largo plazo de la Cancillería, el Plan de Desarrollo del Gobierno y los planes sectoriales de los demás ministerios.

La institucionalidad estratégica de Estado

Las directrices de la política exterior no deben estar determinadas por los cambios coyunturales del sistema internacional, ni mucho menos por acrónimos que establecen la similitud del desarrollo de los países para identificar los pasos a seguir en los asuntos internacionales. Deben estar condicionadas a los parámetros internos, los intereses nacionales, lo que quiere ser y lograr Colombia, y la política debe tener la capacidad de ajustarse a las transformaciones externas,

aunque se considere que el interés nacional puede ser dinámico nunca lo será en la proporción que es la dinámica del sistema internacional. La sostenibilidad en el largo plazo del interés nacional es la institucionalidad, ya que ser influenciado y hasta determinado por los esquemas individuales hace que se desdibuje la razón de ser del interés nacional de la forma como lo menciona Velosa (2012, en este volumen).

El traslado de los centros de poder es un proceso cíclico y ha sido parte de la historia de la humanidad, y sin importar cuál sea, Occidente u Oriente, Colombia debe identificar su propósito en el sistema internacional, sustentado sobre lo que sus fuerzas internas le determinan y lo que su población requiere para avanzar, así como también en el derecho internacional, la soberanía de los pueblos y la no injerencia en los asuntos internos de los demás países. Colombia a partir de una política de Estado puede definir qué requiere del sistema internacional, y dejar de lado una desatención sistémica (Galán, 2007, pp. 168-169) en diferentes frentes geográficos, así como una inconsistencia en la planeación.

Aunque actualmente la Cancillería cuenta con un plan estratégico que fundamenta los propósitos del plan de gobierno y los articula con sus objetivos estratégicos propios, no es suficiente, ya que este será diferente al llegar una nueva administración. Ejemplo de esto es la importancia que ha manifestado el presidente Santos sobre la incorporación de Colombia al Asia-Pacífico, pero fue la actual Canciller quien estructuró el plan para cerrar importantes misiones diplomáticas en esta región; o el caso cuando algunos funcionarios en el pasado manifestaron en repetidas oportunidades que Asia no era importante y hoy hacen parte de la incorporación en esta región. Por esto, la estructura de largo plazo de la política exterior debe estar definida por un cuerpo colegiado robusto y no bajo los lineamientos personales, que dan muestra de una inconsistencia en la política internacional.

La visión estratégica de la política exterior debe ir más allá de los cuatro años del periodo presidencial, debe nacer de la Cancillería como institución y no bajo los lineamientos personales del canciller de turno y su equipo de trabajo más cercano, que habitualmente llega y se va con él; se trata de dejar de lado una política internacional cuasi secreta y debatida por un número pequeño de asesores cercanos a la Presidencia (Tickner & Borda, 2011, p. 29), así como el *parroquialismo* en la práctica de la política exterior (Pardo y Tokatlián, 1988, p. 111).

Por eso, la propuesta de política exterior de Estado, que tantas veces ha sido mencionada, no debe estar exclusivamente en los equipos más cercanos que conforman la nueva administración, sino que se debe vincular a aquellos funcionarios que han interactuado permanentemente al interior del Ministerio. No son los simples procesos de empalme — muchas veces las nuevas administraciones demeritan lo hecho previamente —, es utilizar todos los insumos que se han gestado en las administraciones pasadas para que la visión estratégica sea perdurable, y para esto los funcionarios de carrera serán fundamentales, ya que bajo el marco de la institución de la Cancillería tienen la capacidad de comprometer los recursos del gobierno en los asuntos internacionales y el poder de prevenir que otras entidades dentro del gobierno puedan abiertamente reversar su posición (Hermann, 2001, p. 56), algo que permitirá salir de un “enanismo autoimpuesto” (Bagley, 1983) al que ha estado sometida la política exterior colombiana.

La política exterior debe reunir a diferentes organismos del Estado y es por eso que las comisiones segundas del Congreso deben ser mucho más activas en la política exterior, no solamente bajo

los parámetros de seguimiento y control, sino en su participación en los lineamientos del plan estratégico. Aunque se ha generado una mayor conciencia sobre la importancia del ejercicio del control político y se ha abierto el camino para que esta facultad sea utilizada para efectos de la política exterior (Galán, 2007, p. 164), la vinculación del Congreso ha sido pobre y debe ir encaminada a realizar propuestas que ajusten y mejoren el diseño y la implementación de la política exterior: el Congreso debe ser el vehículo para optimizar la política exterior, pero adicionalmente, el que determine la relevancia para que la autonomía y el presupuesto de la Cancillería sean más robustos.

El Congreso debe liderar y apoyar para que las misiones en el exterior sean manejadas por personas conocedoras de los asuntos internacionales y no simplemente buenos políticos, buenos administradores o buenos servidores públicos, ya que esta experiencia diplomática reducirá el tiempo que deba tomarse para que los nuevos embajadores se involucren rápidamente en los temas de la misión, en vez de gastarlo en capacitación básica sobre temas diplomáticos. Lo mismo debe suceder al interior de la Cancillería en sus cargos directivos, donde será fundamental que varias direcciones sean manejadas por personal de carrera, así como sucede en cancillerías profesionales como la brasileña, que ha logrado una independencia irrestricta gracias a su herencia histórica, su coherencia diplomática (Granados, 2009, p. 53) y su linaje (Lafer, 2002, p. 20).

La Comisión asesora, como órgano consultivo de la Presidencia de la República, puede ser eje fundamental en el direccionamiento estratégico de la política internacional, si tiene una mayor profundidad en sus propuestas y se fundamenta bajo los parámetros institucionales de la política exterior y no bajo las diferencias partidistas o políticas de sus miembros. Por esto se debe establecer como parámetro esencial la institucionalidad y el equilibrio de la política exterior, donde la participación de los ex presidentes, así como los miembros del Congreso que deben ser exclusivamente de la Comisión de Relaciones Exteriores, puede apoyar la visión de largo plazo de la política exterior.

Es importante no dejar de lado personas expertas en temáticas que son fundamentales en el escenario internacional más allá del comercio exterior, como la ciencia política y las relaciones internacionales (Tokatlián, 1994, p. 4), y se deben fortalecer los esquemas académicos o investigativos, donde se vincule al sector privado y a la academia en el diseño de la política exterior. Los conceptos de las fuerzas endógenas pueden equilibrar e influir los elementos que fundamentan la estrategia de política exterior. Estos ejercicios deben ser habituales para que los conceptos se afinen cada vez más y la política exterior sea una visión que reúna los intereses nacionales, también desde las ópticas del sector privado y el académico. Pero no es llegar a una diplomacia no estatal ejercida por actores diferentes al Estado (Ardila, Montilla y Garay, 2009, pp. 25-27), sino a estructurar una red informal que sea conectada por diferentes unidades como son los centros de pensamiento, las universidades, los gremios, los empresarios con otras redes como son las unidades de la Cancillería, donde las ideas, los conectores centrales y de frontera, serán fundamentales para que la red de la política exterior sea exitosa a partir de un sistema de roles que establezca las posiciones al interior de esta³. La participación de estas entidades será fundamental como parte del esquema triangular: gobierno, sector privado y academia, aunque estos dos últimos no hagan parte de la estructura decisoria (Velosa, 2012, p. 3).

³ Para un análisis de las redes informales, vea Cross & Prusak, 2002, pp. 104-108; y para uno sobre la estructura de posiciones y roles en sistemas sociales, vea Ferligoj, Doreian, & Batagelj, 2011, p. 435.

Finalmente, es importante resaltar el mejoramiento de las relaciones de Colombia con varios de sus vecinos y otras regiones, aunque es una iniciativa personal del presidente Santos, debe ser parte de la estructura de largo plazo de la Cancillería, donde el respeto por los asuntos internos de los países y los parámetros mínimos de diplomacia no pueden ser afectados o definidos por los lineamientos personales. El respeto también se debe fortalecer al interior de la Cancillería, ya que esto será un parámetro que facilite el fortalecimiento institucional y la consistencia de la política exterior, que aunque haya tenido un nivel de efectividad importante, será la competitividad la que reducirá la efectividad diferencial (Ruiz, 2007, p. 267) que se presenta en el sistema internacional.

El acercamiento a regiones como Asia, África y América Latina no debe quedar como una intención del actual Gobierno, debe existir una claridad del porqué nuestro país quiere estrechar sus relaciones con otro, pero asegurando la sostenibilidad en el largo plazo, la cuestión no es abrir una embajada o fortalecerla para que a los pocos años se esté cerrando por cuestiones presupuestales, el daño que se le hace a la política exterior al mostrar inconsistencias tan sencillas como esta hacen que el costo sea más alto que lo que valdría mantenerla abierta.

También, para que las relaciones con los países sean más consistentes, se debe fortalecer el personal en los escritorios al interior de la Cancillería, pues países estratégicos y algunos países de oportunidad deben ser manejados por personal experimentado y no temporal, ya que ese es otro costo que indirectamente afecta el buen funcionamiento de la política exterior de Estado. Para una Cancillería de otro país, saber que su país es manejado por un funcionario temporal que en cualquier momento puede ser removido de su cargo, influye en la visión que se tiene de qué tan importante es la relación con ese país.

El Gobierno actual, con su interés por la diversificación temática y geográfica de los asuntos internacionales, podría iniciar el proceso de una institucionalidad estratégica de Estado, basado en la independencia, la autonomía y la institucionalidad de la política exterior.

Conclusiones

La estrategia de política exterior, así como sus instituciones, deben estar enfocadas en fortalecer su competitividad y en definir un plan que esté ajeno a lo que sucede en el sistema internacional. Debe identificar sus intereses nacionales y utilizar la política exterior para lograrlos.

La política exterior debe ser versátil para ajustarse ante los cambios internacionales, pero no deben ser los cambios internacionales los que determinen el avance de la política exterior y la estrategia de largo plazo.

El interés nacional debe escapar del direccionamiento personal, debe involucrarse en la institucionalidad de la Cancillería y de la misma política exterior, ya que se confunde interés nacional, como cualquier cosa que es planteada por definiciones individuales y no bajo el marco de una estrategia de largo plazo que los fundamente; es apartarse de la autosuficiencia que en ocasiones se genera por la centralización del poder.

La institucionalidad debe engranarse como parte fundamental de la Cancillería, ya que ella será la que soporte tanto la efectividad organizacional como las ideas y los roles, tanto de los

funcionarios de carrera como de los temporales. La independencia que da esa institucionalidad será el factor esencial para la consolidación de la política exterior, y esta reducirá el impacto que tiene la permanente vinculación de personas que reducen la efectividad por sus limitadas capacidades para diseñar y ejecutar la política exterior, así mismo, el direccionamiento y liderazgo del Canciller será esencial para vincular todos estos aspectos.

La participación de los funcionarios de carrera en diferentes cargos directivos e intermedios será fundamental para que su experiencia y conocimiento de la institución, transmitan los desarrollos en la estrategia de política exterior y la conduzcan a la siguiente estructura gubernamental que llegue al poder.

Recomendaciones


- Reajustar la estructura organizacional de la Cancillería, ya que en ocasiones los temas pueden ser analizados y desarrollados por diferentes áreas al interior del Ministerio, lo que duplica los esfuerzos, genera información diferencial y afecta la consolidación de la estrategia de política exterior.
- Crear una red de información que permita reunir las ideas en todos los niveles de la Cancillería y que estas se conviertan en insumo para lograr la sostenibilidad de largo plazo de la estrategia de política exterior.
- Estructurar una red informal entre Gobierno, organismos estatales, sector privado y academia que permita construir el plan estratégico de política exterior, basado en la definición de roles y en la plena identificación de que la Cancillería lidere los asuntos internacionales de Colombia.
- Revisar cómo podría implementarse en la política exterior de Colombia un esquema similar al de la política monetaria.

Referencias

- Ardila, M. (1991). *¿Cambio de Norte?* Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Ardila, M., Montilla, P., y Garay, J. (2009). *Actores no estatales y política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arenas Ferro, C. J. (2009). Un marco de análisis constructivista-narrativo para la política exterior colombiana: aplicación al caso de la separación de Panamá. En G. A. Puyo (Ed.), *El Estado del Arte de la Política Exterior Colombiana* (pp. 141-166). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bagley, B. (1983). Colombia: A case of self-imposed dwarfism? *Ocasional Paper*, SAIS -Johns Hopkins University, Central America and Caribbean Program. Washington.
- Bell, G., Borda, S., Gómez, H. J., Ramírez, S., Reina, M., Reyes, C. y otros. (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, BID, CAF, Fedesarrollo.
- Borda, S. (2002). La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo. En M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner (Eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (pp. 283-311). Bogotá: Fescol-Hanns Seidel Stiftung.
- Cancelado, H. (2010). Internacionalización del conflicto, seguridad y justicia transnacional. Análisis desde el caso colombiano. En E. Pastrana, S. Jost y M. L. Márquez (Eds.), *Más allá de la Seguridad Democrática* (pp. 399-410). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Cardona, D. (2011). ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. xv-xli). Bogotá: FESCOL.
- Cardona, D. y Ardila, M. (2005). Colombia y su mundo externo: dinámicas y tendencias. En M. Ardila, D. Cardona y S. Ramírez (Eds.), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (pp. xi-xix). Bogotá: FESCOL- Fondo Editorial CEREC.
- Consejo Privado de Competitividad. (2011). *Informe Nacional de Competitividad 2010-2011. Ruta a la prosperidad colectiva*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- Cross, R. & Prusak, L. (2002). The People Who Make Organizations Go or Stop. *Harvard Business Review*, 80 (6), 104-112.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010a). *Documento Conpes 3668*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010b). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Resumen Ejecutivo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: FESCOL y CEREC.
- Ferligoj, A., Doreian, P. & Batagelj, V. (2011). Positions and Roles. En J. Scott & P. Carrington (Eds.), *The SAGE Handbook of Social Network Analysis* (pp. 434-446). London: SAGE Publications.
- Fernández de Soto, G. (2004). *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Fernández de Soto, G. (1992). *Reflexiones sobre política internacional*. Bogotá: Editorial Kimpres.
- Galán, J. M. (2007). Diagnóstico de la Política Exterior Colombiana - una visión desde el Senado de la República. *Colombia Internacional* (65), 164-178.
- Garay, J. L. (2010). *¿Política exterior o política de cooperación?: Una aproximación constructivista al estudio de la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- García, A. y Londoño, P. (2002). La política multilateral de Colombia y Colombia en la nueva agenda multilateral. En M. Ardila, D. Cardona y A. Tickner (Eds.), *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana* (pp. 139-177). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung-FESCOL.
- Goldstein, J. & Keohane, R. (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. En J. Goldstein & R. Keohane (Eds.), *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change* (pp. 3-30). Ithaca: Cornell University Press.

- Granados, O. (2009). La reconfiguración brasilera y el Imperio Británico, 1822-1914. ¿Dependencia o estrategia? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4 (2), 39-64.
- Green, R. (2004). La crisis de la política en América Latina. En PNUD (Ed.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (pp. 123-126). Buenos Aires: Aguliar-Altea-Alfaguara.
- Hermann, M. (2001). How decision units shape foreign policy: a theoretical framework. *International Studies Review*, 3 (2), 47-81.
- Lafer, C. (2002). O Itamaraty na Cultura Brasileira. En C. Leal (Ed.), *O Itamaraty na Cultura Brasileira* (pp. 9-20). Rio de Janeiro: Instituto Rio Branco y Francisco Alves Editora.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pardo, R. (1988). Nuevos escenarios de la Política Exterior Colombiana. *Colombia Internacional* (1), pp. 3-6.
- Pardo, R., y Tokatlián, J. (1988). *Política exterior colombiana ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Pinilla, L. E. (2009). Una aproximación al estudio de la política exterior colombiana desde el análisis de políticas públicas. En *El Estado del Arte de la Política Exterior Colombiana* (pp. 105-140). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, J. I. (2007). *Sociología de las organizaciones complejas*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sala-i-Martin, X., Blanke, J., Drzeniek Hanouz, M., Geiger, T. & Mia, I. (2010). The Global Competitiveness Index 2010-2011: Looking Beyond the Global Economic Crisis. En K. Schwab, *The Global Competitiveness Report* (pp. 3-56). Ginebra: World Economic Forum.
- Scott, T. (2010). *Organization Philosophy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Smith, A. (1991). *National Identity*. Londres: Penguin Books Limited.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional* (65), pp 90-111.
- Tickner, A. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia Internacional* (49-50), pp. 39-61.
- Tickner, A. y Borda, S. (2011). Las relaciones internacionales en Colombia. Creación, consolidación y producción disciplinar. En S. Borda y A. Tickner (Eds.), *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia* (pp. 21-46). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Tokatlián, J. (1997). Drogas psicoactivas ilícitas y política mundial: la indudable e inestable internacionalización de Colombia. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Eds.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa* (pp. 179-201). Bogotá: Siglo del hombre, IEPRI y Universidad Nacional de Colombia.
- Tokatlián, J. (1994). La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y la política exterior de Colombia: ¿Revolcón o regresión? *Colombia Internacional* (26), pp. 3-9.
- Van Dierendonck, D., Nuijten, I. & Heeren, I. (2009). Servant-leadership, key to follower well-being. En D. Tjosvold & B. Wisse (Eds.), *Power and Interdependence in Organizations* (pp. 319-337). Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Klaveren, A. (1985). Colombia: la reafirmación del nuevo perfil externo. En H. Muñoz (Ed.), *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis* (pp. 157-178). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.



■ La política exterior comercial del gobierno Santos: diversificación de mercados, competitividad y retos del interés nacional

*Lorena Piñeiro Cortés**
*Luis Guillermo Muñoz Angulo***

Introducción

La política exterior de Colombia, vista particularmente en lo que concierne al subsistema de la región de América Latina, ha estado fuertemente delimitada por su relación de aliado incondicional con los Estados Unidos, presionada por intereses sectoriales representados por gremios y otros actores reconocidos plenamente por el Sistema Internacional como tales. Estas presiones, que se presentan en contextos históricos específicos respondiendo a los intereses de quienes las ejercen, impiden que el país haya consolidado una política de Estado en materia internacional y se haya concentrado en producir políticas de gobierno que responden a los intereses particulares que la determinan en un momento dado.

* Directora del Programa de Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad Autónoma de Colombia. Magister en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana.

** Docente Investigador de la Universidad Autónoma de Colombia. Magister en Análisis de Problemas Políticos Económicos e Internacionales Contemporáneos. Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED).

De lo anterior, se puede derivar la conclusión de que Colombia establece su actuación en el Sistema Internacional como resultado de su interacción con otros actores. Así pues, en esas relaciones determinadas por la estructura del Sistema de Estados anárquicos, se espera que Colombia coopere y vaya en busca de alianzas para prevenir el conflicto o las instancias conflictivas, aunque también es posible que dichas alianzas sean para limitar la actuación de la potencia regional y buscar sacar provecho de las relaciones con los otros Estados.

Sustentados en esa perspectiva neorrealista de las relaciones internacionales, se tiene como antecedente que el presidente Santos encontró a su llegada una Colombia relativamente aislada del contexto regional, comprometida ciento por ciento con su aliado histórico incondicional (Estados Unidos), pero a pesar de la estrecha amistad sin un tratado de libre comercio. La relación con los socios comerciales naturales del país como Venezuela y Ecuador no eran buenas y las exportaciones de Colombia hacia esos países habían caído dramáticamente; por ejemplo, las exportaciones a Venezuela para 2010 fueron aproximadamente de 1.400 millones de dólares, presentando una variación negativa de 64,9% con respecto al año anterior (DANE, 2012, p. 3).

Los liderazgos de países como Brasil, Argentina y Venezuela eran bastante notorios y parecía que Colombia no tenía espacio ni injerencia en la agenda regional. La política exterior comercial colombiana en el actual gobierno ha ido en procura de restablecer su papel protagónico en el ámbito regional, recuperando las “viejas amistades” comerciales, armonizando los intereses nacionales con la agenda regional, participando de ella y forjando alianzas comerciales con otros países. Todo lo anterior va encaminado a mejorar la posición asimétrica de Colombia respecto a los liderazgos, principales o secundarios, de la región.

El interés nacional, determinado por las fuertes presiones de actores nacionales y por el proyecto ambicioso del gobierno Santos, motivó el viraje de éste en su política exterior con respecto a los países de la región. Tal como lo señala Velásquez (2004), “la política exterior busca encontrar, en el ambiente internacional, aquellos elementos que ayuden a satisfacer las necesidades más esenciales del Estado” (p. 146), y para Santos lo fundamental era restablecer las relaciones comerciales y políticas, para asegurarse de tener aliados que contribuyeran a obtener las metas propuestas en su plan de gobierno. El respaldo popular que ha tenido este comportamiento del Presidente colombiano, también lo explica Velásquez (2004), al referirse al proyecto nacional como “motor de la política exterior y se define como el conjunto de aspiraciones que una comunidad nacional quiere alcanzar de manera colectiva” (p. 154).

Así, se entrará a identificar y analizar las estrategias que adoptó el Gobierno colombiano en cabeza de Juan Manuel Santos, para establecer relaciones de cooperación en el Sistema de Estados, particularmente en el subsistema regional de América Latina, sacando provecho de ellas. De igual forma, se estudiarán las políticas comerciales que ha implementado el Gobierno para articular la situación interna de la economía nacional con la política exterior comercial.

La política exterior comercial

Los lineamientos de la política exterior del gobierno Santos, presentados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, indican que dicha política se articula a los pilares fundamentales del PND: más empleo, menos pobreza y más seguridad; para lo cual se debe hacer “énfasis en

lograr crecimiento y competitividad, [...], que conlleven a una mayor integración regional y diversificación de las relaciones y de la agenda” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010. p. 1). Tal diversificación de la agenda impulsada por Juan Manuel Santos estuvo determinada, en parte, por el estancamiento del TLC con Estados Unidos, así como los recortes que este país había venido haciendo a los programas de ayuda a Colombia.

La diversidad de temas e intereses que atiende la política exterior dificulta la labor de coordinación de la misma, que para el caso colombiano es propia del Ministerio de Relaciones Exteriores; se sabe que tradicionalmente han existido fricciones entre este y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, lo que obstaculiza la construcción de consensos internos en asuntos internacionales (Ardila, 2011, p. 94).

Los dos ministerios se ocupan de temas comerciales en desarrollo de la política exterior de Colombia, lo cual hace parte de lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 498 de 1998, en el cual se señala que “corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales: [...] 6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución”.

En los numerales 9 y 13 del artículo 2 del Decreto 210 de 2003 se señala que son funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:

9. Formular la política de incentivos a la inversión nacional y extranjera, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; coordinar las estrategias gubernamentales dirigidas a incrementar la competitividad del país como receptor de inversión extranjera, y adelantar las negociaciones internacionales en materia de inversión extranjera. [...]

13. Ejercer la coordinación para definir la posición del país en las diferentes negociaciones internacionales y velar por el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos en las mismas.

En este sentido, la estrategia para la atracción de inversión se desarrolla mediante la negociación de Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI). Hoy se encuentran los suscritos con India, Reino Unido y China, los cuales han sido aprobados por el Congreso de la República y declarados exequibles por la Corte Constitucional. Así mismo, Proexport, en desarrollo del objetivo estratégico de internacionalización de la economía, realiza seminarios que promueven a Colombia como destino para la Inversión Extranjera Directa, IED.

Continuando con la revisión de las funciones del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, se observa en el numeral 16 del artículo citado:

Representar al país en los foros y organismos internacionales sobre política, normas y demás aspectos del comercio internacional, teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, y servir de órgano nacional de enlace del Gobierno Nacional con las entidades internacionales responsables de los temas de integración y comercio internacional.

En desarrollo de lo anterior, Colombia participa en las rondas de negociaciones comerciales multilaterales para la liberalización del comercio que tienen lugar en el seno de la Organización Mundial del Comercio. .

El numeral 17 señala como función: “promover las relaciones comerciales del país en el exterior y presidir las delegaciones de Colombia en las negociaciones internacionales de comercio que adelante el país”. Con lo anterior se puede observar la incidencia en la diversificación de las relaciones internacionales del país en materia comercial.

Pasando a realizar la revisión de las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, establecidas en el artículo 3 del Decreto 3355 de 2009 con el objeto de establecer competencias de los dos ministerios en lo relacionado al desarrollo de la política exterior, se observan en los numerales 2, 6 y 8 las siguientes funciones:

2. Ejecutar de manera directa o a través de las distintas entidades y organismos del Estado, la política exterior colombiana. [...]

6. Ejercer como interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos y mecanismos internacionales. [...]

8. Articular las acciones de las distintas entidades del Estado en todos sus niveles y de los particulares cuando sea del caso, en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior del país, en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y el comercio [...].

Las funciones descritas en los numerales citados, entre otros, son de igual manera abordadas en las funciones asignadas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo anteriormente señaladas, lo cual nos permite observar la designación de la coordinación de temas de política exterior en dos ministerios sin la correspondiente especificación de competencias.

Colombia y su participación en mecanismos de integración regional

A partir de este análisis, desde una perspectiva sistémica se entenderá a la integración (en sus diferentes perspectivas: política, económica, social, militar, etcétera) como un proceso necesario para el interés nacional, dadas las condiciones actuales del sistema en el que coexisten los Estados, en este caso concreto, al capitalismo y con él a las distintas olas de globalización, donde han aparecido nuevos actores en la escena internacional y, así, la necesidad apremiante de la eliminación de barreras y de la generación de lazos de cooperación e interdependencia que permitan la actuación y supervivencia de los actores más importantes (el Estado-Nación) en el Sistema Internacional.

El Estado no es el único actor dentro del Sistema Internacional (Keohane y Nye, 1988, p. 86), ya que aparecen nuevos actores que determinan las decisiones dentro del sistema y la supervivencia

de los estados dependerá de las relaciones con los que compartirán el oligopolio del poder. Esta tendencia, basada en la escuela liberal, promueve la eliminación de todo tipo de barreras tanto comerciales, políticas, sociales y culturales, como las de integración y cooperación de los Estados a nivel regional y multilateral para promover la paz, la seguridad y el bienestar a nivel internacional.

Sin embargo, en un sistema anárquico, donde el poder está descentralizado, esta tendencia interdependentista se ha enfrentado a otras tendencias de corte realista — más si se analiza el caso latinoamericano — debido a que cada vez que los Estados manifiestan su autonomía en la toma de decisiones en materia de política exterior, se pone en relieve la estructura del Sistema Internacional y la forma como ésta determina las relaciones de poder, se distribuyen las capacidades entre las grandes potencias, se configura el equilibrio entre ellas y se determinan las estabilidades o inestabilidades del sistema (David, 2008, p. 116).

En Colombia la integración — tanto económica, política, social o cultural — debe ser vista como una herramienta que coadyuva a la supervivencia del Estado, a la preservación de los valores y al fortalecimiento del bienestar económico al interior del mismo; de lo contrario, no tendría razón alguna de ser. Con respecto al objetivo de supervivencia, la cooperación entre los Estados es posible y deseable para disminuir los riesgos de inseguridad y para garantizar unos beneficios relativos mas no absolutos, es tan sencillo como que se propenda por la construcción de reglas elementales que faciliten la coexistencia de los Estados dentro del Sistema Internacional (David, 2008, p. 120).

Dentro de este planteamiento cabe resaltar la posición del profesor Enrique Martínez Larrechea, quien hace referencia a la creación de organizaciones en el marco de procesos integracionistas:

Entre las premisas del pensamiento neorrealista, cabría suscribir la que señala que las organizaciones internacionales no pueden alterar sino marginalmente el funcionamiento del sistema internacional, caracterizado por su básica condición anárquica, que sin embargo admite ciertos niveles de cooperación, los que corresponderían al paso de la “anarquía inmadura” a la “anarquía madura”, propuesta por Buzan. El neorrealismo estructural concibe pues un mundo internacional de posiciones relativas y no absolutas de esos actores racionales y unitarios que son los Estados (Martínez, 2007, p. 118).

El país participa hoy en diversos acuerdos de integración en la región suramericana, que en su mayoría son de tipo comercial y de cooperación económica y, en teoría — sobre textos de tratados —, también en materia de integración política.

A pesar de lo anterior, la política exterior de Colombia, debido al personalismo en el manejo y la toma de decisiones referentes a procesos de integración y cooperación en la región ha sido bastante débil, y esto se evidenció mucho más en los últimos años de mandato del presidente Álvaro Uribe, cuando se presentaron rupturas de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela al interior de la CAN y el conjunto de acciones del Gobierno se esforzó en seguir con la política de “estadounidización” y el aislamiento de Suramérica (Pastrana, 2010, p. 121).

En el actual gobierno del presidente Santos, los retos coyunturales que plantea el mundo de hoy en pleno auge de la liberación de fronteras imaginarias y el avance cada vez más firme y

seguro hacia la constitución de lo “internacional”, exigen que en las decisiones y acciones de nuestros gobernantes sea necesaria una mayor diversificación de las relaciones internacionales de Colombia, tanto en el ámbito multilateral como también en la búsqueda de nuevos socios y alianzas estratégicas en el ámbito internacional (Santos, 2010). Con base en lo anterior, es importante resaltar el viraje que ha tenido la política exterior en materia comercial de un período a otro, ya que nunca antes se había logrado la entrada en vigencia, suscripción y negociación de acuerdos como sucede actualmente en el país.

Como parte fundamental de los intereses de la política comercial del presidente Santos se encuentra el fortalecimiento de la participación del país en nuevos escenarios de integración de carácter bilateral, regional y multilateral. Para ello, desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se trazaron estrategias para el entorno legal, la promoción y el desarrollo, y la facilitación del comercio y el fortalecimiento institucional (Duque, 2011, p. 232).

En el entorno legal se tiene como objetivo la negociación, suscripción e implementación de instrumentos y marcos de relacionamiento comercial bilateral, regional y multilateral en bienes, servicios e inversión. Para ello se tiene como muestra en la agenda de negociaciones vigente a 20 países del mundo con los cuales Colombia suscribiría en los próximos años acuerdos de complementación económica, tratados de libre comercio, acuerdos internacionales de inversión u otros acuerdos que generen un mayor flujo comercial y de inversiones entre las naciones (ver Tabla 1).

Tabla 1. Muestra de países por orden alfabético. Nueva agenda de negociaciones de Colombia

1	Australia	11	Japón
2	Caricom	12	Malasia
3	China	13	Nicaragua
4	Comunidad del Golfo	14	Nueva Zelanda
5	Costa Rica	15	República Dominicana
6	Egipto	16	Rusia
7	Filipinas	17	Singapur
8	India	18	Sudáfrica
9	Indonesia	19	Tailandia
10	Israel	20	Vietnam

Fuente: Consejo Superior de Comercio Exterior, 2011

Actualmente Colombia cuenta con nueve acuerdos comerciales vigentes: con la Comunidad Andina, CAN; el G-2 con México; el Triángulo del Norte —Salvador, Guatemala y Honduras—; Chile, Mercosur, Canadá, EFTA, Caricom y Estados Unidos, y uno de complementación económica con Cuba desde 2001. Dentro de los acuerdos suscritos se encuentra el de la Unión Europea, y las negociaciones en curso son con Corea, Panamá, Turquía, Venezuela e Israel.

Este panorama supone que los intereses nacionales del país están diversificándose día a día y que la apuesta a generar mayores beneficios, resultado de la cooperación y la integración, es cada vez más fuerte. Así pues, para el año 2015, Colombia espera contar con 13 tratados vigentes con más de 50 países y 1.400 millones de consumidores (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Negociación e implementación de acuerdos comerciales a 2015

Fuente: Mincomercio, Hernán Avendaño Cruz, 2011

Finalmente, dentro de las estrategias de promoción y facilitación del comercio trazadas por el Mincomercio, se establecieron objetivos y acciones para la promoción de bienes y servicios nacionales por medio de la facilitación en la realización de negocios, la promoción de Colombia como destino de IED, la promoción de inversión colombiana en el exterior y el apoyo del ingreso del país a mecanismos de integración como la OCDE.

Mecanismos de integración y cooperación multilateral

El escenario de integración y cooperación multilateral para Colombia es bastante restringido y podría decirse un poco pobre, debido a la falta de iniciativas para generar los espacios de inclusión y al poco poder relativo del país dentro del Sistema Internacional.

En la actualidad, Colombia es miembro pleno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y desde su incorporación en 1995, ha participado en todas sus actividades, tanto en las negociaciones como en los procesos de adhesión y en la implementación de los acuerdos (Duque, 2011, p. 213). Con base en esto, uno de los intereses nacionales más significativos ante la OMC es lograr mayor acceso a mercados de países desarrollados y en desarrollo, que tienen aranceles elevados en sectores de interés exportador y con los cuales Colombia no tiene acuerdos de acceso preferencial en la actualidad. Así pues, este escenario multilateral va a ser determinante para el desarrollo de las estrategias en materia de política comercial y en la medida en que el país continúe trabajando en los principios fundamentales del libre comercio, habrá diversas y mayores oportunidades de participación en otros espacios de interés para el Estado colombiano. El sólido crecimiento económico del país en los últimos años ha creado un entorno favorable para llevar a cabo estos objetivos en términos comerciales. La consolidación de procesos de integración mediante la ampliación de los compromisos multilaterales aumentará la previsibilidad del régimen de

comercio e inversión de Colombia, lo cual favorecería las perspectivas de crecimiento en el futuro (Mincomercio, 2006).

Otro de los espacios donde el país quisiera abrirse camino es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que actualmente cuenta con 34 países miembros. Una de las primeras tareas del presidente Santos fue la de postular la adición del país a esta organización, ya que considera que “el hecho de pertenecer a la OCDE posiciona a Colombia como un país más seguro para hacer negocios y atraer nueva inversión” (Santos, 2011). Sin embargo, se sabe que esta no será una labor fácil, debido a las condiciones que se requieren en materia de inversión, temas tributarios y fiscales, estadísticas, lucha contra la corrupción, asuntos ambientales, gobierno corporativo y liberalización de capitales, entre otros. Si bien el país va en una senda de crecimiento y se ha convertido en uno de los países de América Latina más atractivos en materia de inversión, todavía falta mostrar que se cuenta con mayor competitividad en varios de los sectores productivos (no solo los minero-energéticos), que hay una cultura del desarrollo social y medio ambiental y, sin duda, mejorar en temas de violencia y corrupción, que actualmente siguen siendo un flagelo para toda la nación.

Uno de los objetivos que más satisfacción le ha dado al gobierno del presidente Santos es que la OCDE, a finales del 2011, invitó al país a hacer parte de su grupo de trabajo sobre el cohecho y adherirse a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos y Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, lo que evidencia la gestión de la política exterior nacional frente a este organismo y el compromiso por fortalecer los lazos de cooperación a nivel multilateral.

Desde 1995 Colombia ha querido ingresar y estrechar vínculos con el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), debido al alto potencial que representa en términos de consumidores (cuenta con más de 2500 millones de habitantes), así como por ser el bloque que moviliza los flujos comerciales y financieros más grandes del planeta. La modernización económica de los 21 miembros del APEC llama la atención al mundo entero, ya que conforman un club selecto de economías que se han destacado en la implementación de políticas encaminadas a mantener altos estándares de competitividad, ingreso per cápita, educación, libre comercio, inversión, desarrollo tecnológico y destacados proyectos de infraestructura al interior de la cuenca del Pacífico.

A pesar de que el Gobierno colombiano ha realizado toda una gestión de más de 15 años para aprobar su ingreso al foro, los esfuerzos no han sido fructíferos. Lo anterior se puede explicar debido a que en los anteriores mandatos la membresía al APEC no era considerada como parte clave del interés nacional en la política exterior del país. En el último documento de Misión de Política Exterior Colombiana de abril de 2010, se propone diseñar y aplicar una estrategia de mediano plazo para lograr el ingreso a APEC, que incluye la búsqueda de un aliado estratégico en Asia que apoye la candidatura de Colombia al bloque, así como desarrollar campañas educativas y culturales que permitan a los colombianos conocer mejor los países de la Cuenca del Pacífico (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

El gobierno del presidente Santos ha continuado con la estrategia de admisión al APEC trazada por el anterior mandatario, mostrando a Colombia como un país atractivo para la inversión extranjera, con alta competitividad en materia energética y recursos estratégicos. Sin embargo,

el desarrollo de estas áreas no será suficiente, ya que aparecen nuevos temas en la agenda de ingreso como respeto a los derechos humanos, seguridad, corrupción, medio ambiente, en lo cual el país todavía tiene varias cuentas pendientes y mucho trabajo por realizar, a fin de llegar a ser un miembro de tan exclusivo grupo de cooperación a nivel internacional.

Política comercial del gobierno Santos: en busca de la competitividad

La política comercial de Santos, encaminada a garantizar más empleos y disminuir las condiciones de la pobreza de la población tal como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo, busca profundizar la inserción del país en la economía global con el fin de maximizar los beneficios que trae el comercio internacional, atraer más inversión hacia sectores productivos, aprovechar los factores de producción con los que cuenta el país e incorporar nuevas tecnologías para añadir valor a los bienes exportables.

Para lograr las metas propuestas, el Gobierno se propone fundamentalmente diversificar los mercados, abriendo nuevos horizontes para las exportaciones colombianas, y promover las exportaciones no minero-energéticas, particularmente aquellas provenientes del sector industrial o manufacturero. Sin embargo, es consciente de que para alcanzar los niveles deseados de productividad en los sectores industriales y manufactureros, la economía nacional requiere de los recursos provenientes de las exportaciones minero-energéticas, más aún cuando en la actualidad los altos precios de dichos bienes le brindan una gran oportunidad al país. Así, los esfuerzos de la política comercial del actual Gobierno tienden a mejorar la competitividad del país mediante unos ejes misionales y unos ejes de apoyo, tal como se muestra en el siguiente gráfico que explica la Planeación Estratégica Sectorial 2011-2014.

Gráfico 2. Planeación Estratégica Sectorial 2011-2014

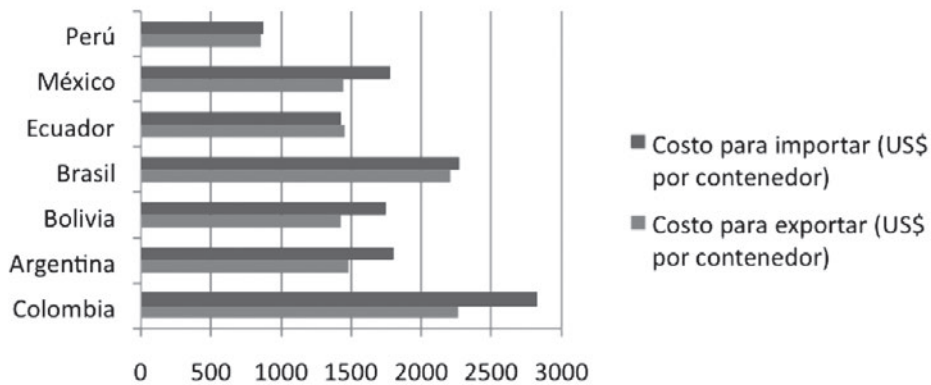


Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011

Infraestructura

Quizá la infraestructura representa la asignatura pendiente más apremiante para la competitividad nacional. Es claro que las condiciones que hoy presentan, solo por citar el ejemplo más claro, las carreteras del país, no permiten que la economía nacional aproveche las ventajas comerciales adquiridas gracias a los tratados de libre comercio, pues los altos costos del transporte hacen que en términos generales nuestros productos no sean lo suficientemente competitivos. Como lo indica el gráfico a continuación, Colombia cuenta con altos costos domésticos para la realización de actividades de comercio exterior comparado con otros países de la región, lo cual dificulta su inserción en la economía mundial.

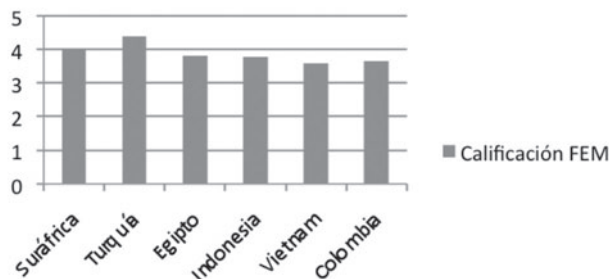
Gráfico 3. Costos domésticos de comercio exterior



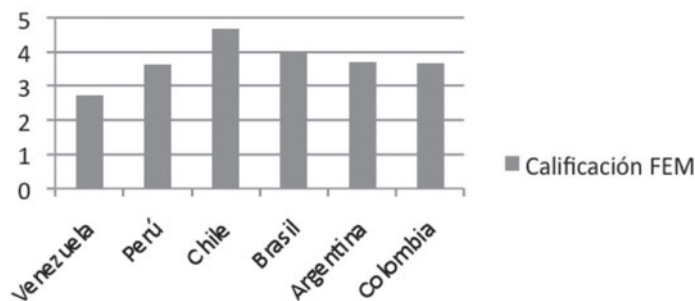
Fuente: Doing Business 2012, Banco Mundial

Tales costos domésticos en las operaciones de comercio exterior son resultado de una infraestructura deficiente, en mal estado y rezagada respecto a otros países (ver gráficos 4 y 5). Preocupa el hecho de que la calificación dada a la infraestructura del país por el Foro Económico Mundial sea inferior a la del promedio de los países CIVETS y a la de ciertos países de la región. Así pues, el gobierno Santos entiende que para lograr altos niveles de competitividad y productividad, la infraestructura juega un papel importante.

Gráfico 4. Calificación de Infraestructura: CIVETS



Fuente: Reporte Global de Competitividad 2011-2012, FEM

Gráfico 5. Calificación de infraestructura: países de la región

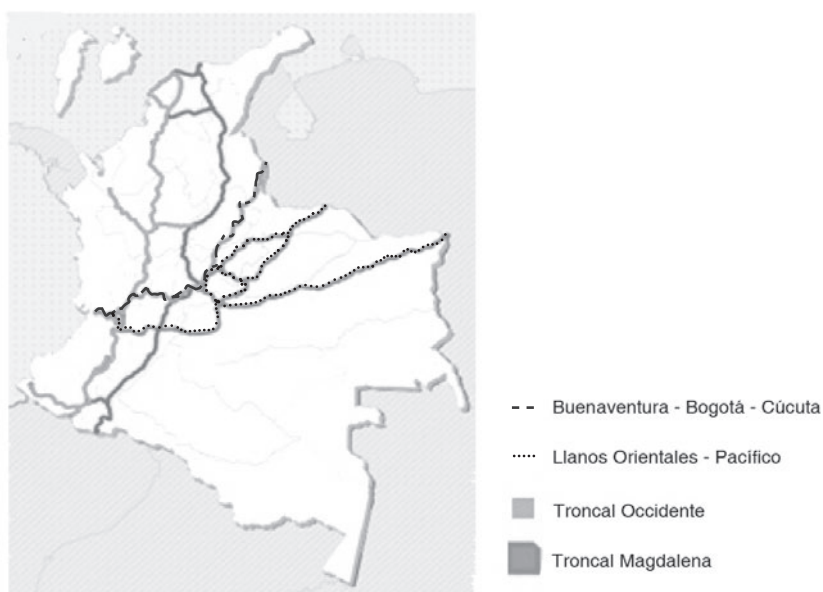
Fuente: Reporte Global de Competitividad 2011-2012, FEM

En términos de política pública, todo lo relacionado con la infraestructura es del resorte del Ministerio de Transporte, sin embargo, el Gobierno tiene claro que se deben articular los esfuerzos de dicha cartera con los lineamientos del Sistema Nacional de Competitividad¹. Según lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Gobierno trabajará en la construcción y reglamentación de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE), con el fin de impactar las dinámicas del comercio; todo el esfuerzo del Gobierno irá encaminado a promover puertos secos, zonas de actividad logística portuaria, centros de carga aérea, plataformas logísticas multimodales, ente otros mecanismos de infraestructura que permitan a la economía nacional una mejor inserción en los procesos de globalización.

Por otra parte, el Gobierno ha centrado sus esfuerzos sobre todo en fortalecer institucionalmente las entidades encargadas de la infraestructura, adelantando acciones como la creación de la Agencia Nacional de Infraestructura, el diseño de la ley de concesiones, el decreto de iniciativas privadas, entre otros mecanismos que pretenden realizar contrataciones para la construcción de infraestructura de manera más apropiada, eficaz y con la participación del sector privado; todo ello con el objetivo de sacar a Colombia del rezago en que se encuentra y convertir la infraestructura nacional en una verdadera herramienta para la competitividad del país.

Ante la necesidad del aumento de la capacidad de transporte que tiene el país por causa del incremento en la producción de petróleo, minerales y bienes agropecuarios, el Gobierno emprendió sus acciones en función de consolidar 5.200 kilómetros de doble calzada para el fomento del comercio exterior (ver Mapa 1), cuya inversión sería superior a nueve billones de pesos hasta 2014. Así mismo, busca fortalecer la red férrea en 1.265 kilómetros con una inversión de 1,4 billones de pesos para 2014 y en lo portuario se espera un aumento de la capacidad de 69% (Ministerio de Transporte, 2011. p. 42).

¹ Según el Decreto 2828 de 2006, el Sistema Administrativo Nacional de Calidad es “el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que prevén y promueven la puesta en marcha de una política de productividad y competitividad”.

Mapa 1. Dobles calzadas para el comercio exterior

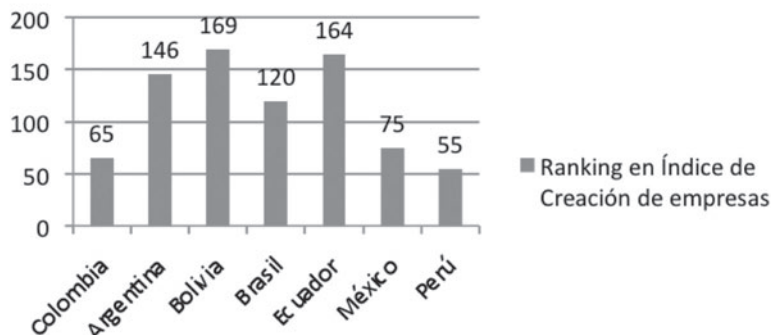
Fuente: Ministerio de Transporte, 2011

De otro lado, el Gobierno plantea una inversión para 2014 de un billón de pesos para fortalecer la infraestructura aeroportuaria, contando con proyectos tales como nueva concesión del aeropuerto de Barranquilla, construcción del aeropuerto de Ipiales, mejoramiento de 23 aeropuertos, obras civiles en el aeropuerto de Cali y estudios para proyectos tales como el aeropuerto de Flandes y la estructuración de un aeropuerto alterno de Bogotá (Ministerio de Transporte, 2011, p. 54).

Formalización de la economía

La informalidad en la economía nacional es un factor determinante para explicar la carencia de competitividad, lo que indica que existe precarización del empleo, evasión de impuestos y dificultad en el acceso al crédito, entre otros servicios. Una de las razones por las cuales los empresarios deciden no formalizar sus actividades económicas productivas es porque consideran que el costo en el que incurrir no es recuperado por los eventuales beneficios que le pudiera traer la formalización de su negocio. Adicional al dinero que se debe invertir, dicha formalización requiere de trámites legales que el empresario no está dispuesto a realizar porque son demasiados y demandan buena parte de su tiempo. Colombia está relativamente bien posicionada en la región en cuanto a la creación y arranque de nuevos negocios; el índice Doing Business (Banco Mundial, 2012, p.10) muestra que el país ganó ocho puestos en este aspecto para 2012, ubicándose en el número 65.

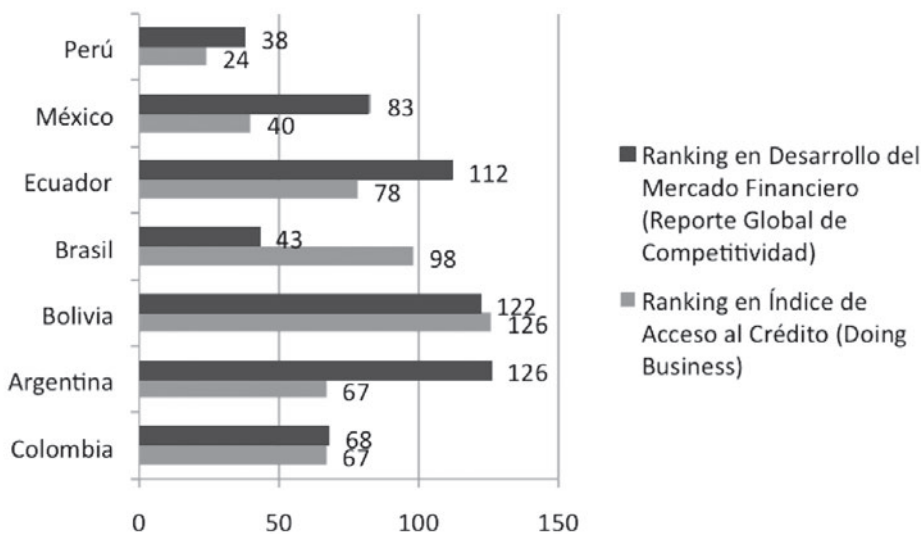
Gráfico 6. Ranking creación de empresas



Fuente: Doing Business 2012, Banco Mundial

En cuanto al acceso al crédito para emprender negocios, Colombia cuenta con un mercado financiero sano y en expansión, el cual salió fortalecido de la crisis financiera de 2008. Sin embargo, la solidez del sector financiero no implica que las pequeñas y medianas empresas o que los individuos que quieran emprender iniciativas productivas accedan fácilmente a los recursos financieros.

Gráfico 7. Acceso al crédito y desarrollo del mercado financiero



Fuentes: Doing Business 2012, Banco Mundial, y Reporte Global de Competitividad 2011, FEM

El gobierno Santos plantea desarrollar una institucionalidad fuerte que fomente el desarrollo y la consolidación de actividades productivas mediante el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, a través de la coordinación y articulación de iniciativas regionales por parte de los

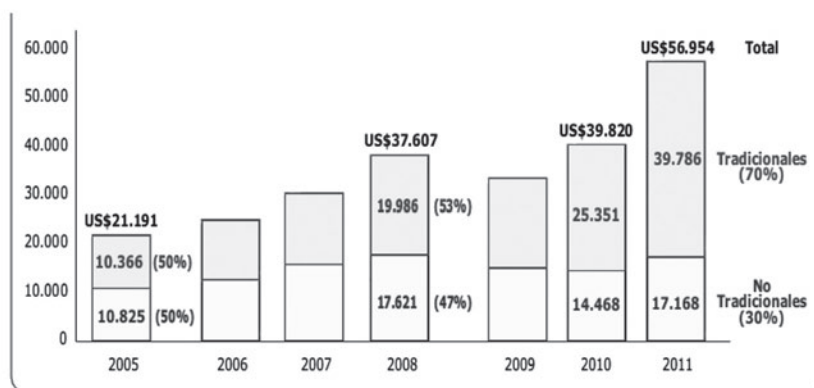
Comités Regionales de Productividad. La búsqueda del desarrollo productivo, la competitividad y la productividad cuenta con otras herramientas institucionales sectoriales: 1) Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación; 2) Comités Universidad-Estado; 3) Redes Regionales de Emprendimiento; y 4) Consejos Regionales de pymes (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011, p. 25).

Concretamente, el Gobierno espera consolidar 155.000 empresas formalizadas para 2014. Con tal objetivo desembolsó 2.000 millones de pesos en 2011 para proyectos de difusión y divulgación de las ventajas de la formalización; además apropió y está ejecutando 67.000 millones de pesos para el año 2012 en proyectos de implementación de microcréditos y en apoyo a la política de formalización económica. En la misma línea, Bancóldex tiene como meta desembolsar 250.000 millones de pesos en condiciones de redescuento y 150.000 millones de pesos más con condiciones preferenciales de tasa, todo lo anterior mediante una línea exclusiva para mipymes en proceso de formalización económica (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011, p. 36).

De las ventajas comparativas a las ventajas competitivas

Las exportaciones colombianas han estado concentradas históricamente en las denominadas exportaciones tradicionales². Aunque en ocasiones la demanda y el precio son altos, estas exportaciones fluctúan de acuerdo al comportamiento de los mercados internacionales y no son productos a los que se les haya agregado valor ni generen mucho empleo. En la actualidad, Colombia atraviesa una suerte de bonanza por sus exportaciones y crecimiento económico, pero la realidad es que a pesar de las buenas cifras en estos dos aspectos, la estructura productiva de la economía nacional no se ha diversificado. Se puede entender, entonces, que el auge actual de las exportaciones colombianas está determinado por el aumento en la exportación de bienes primarios, jalonados por el consumo de China e India.

Gráfico 8. Exportaciones tradicionales y no tradicionales



Fuente: ANIF, 2012

² Petróleo y sus derivados, café, carbón y ferróniquel.

Así pues, el interés del Gobierno es promover el aumento de las exportaciones no minero-energéticas³. Para ello se ha dado a la tarea de promover la firma de tratados de libre comercio y acuerdos de promoción y protección de inversiones, con el objetivo de abrir nuevos mercados y atraer capitales para desarrollar actividades productivas. La meta para 2014 es alcanzar la cifra de 58.000 millones de dólares, de los cuales 21.000 millones deberán ser en exportaciones no primarias (Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, 2011, p. 56).

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el argumento de corregir la alta dispersión de tarifas arancelarias, facilitar el control aduanero, promover la competitividad, “disminuir el nivel de desempleo y facilitar el ingreso de Colombia en la OCDE”, adelantó la reforma estructural arancelaria (RAE) mediante la que redujo el arancel promedio de 12,2% a 8,3% y así facilitó el acceso de bienes de capital y materias primas al sector productivo nacional (Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, 2011).

Para garantizar la exportación de bienes no minero-energéticos, el desarrollo de zonas francas es fundamental. Entre junio de 2010 y mayo de 2011 se aprobaron “22 zonas francas con una inversión de 1.675.536 pesos y la generación de 1.934 empleos directos, ubicados en los departamentos de Boyacá (1), Nariño (1), Bolívar (2), Cundinamarca (1), Córdoba (1), Antioquia (4), Caldas (1), Cauca (1), Valle del Cauca (3), Santander (1), Huila (1), Cesar (1), Meta (1), Guajira (1), Atlántico (1) y Bogotá (1)” (Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, 2011).

El emprendimiento empresarial es otro de los aspectos clave que ayudarán al logro del aumento de las exportaciones diferentes a las materias primas. Para ello, 28 departamentos del país ya cuentan con un Plan Departamental de Emprendimiento, el cual es un insumo esencial para la planeación del emprendimiento en el mediano y largo plazo, a través de proyectos y acciones particulares. Así mismo, se ha impulsado un esquema de financiamiento que permita a los emprendedores acceder a diversas fuentes de recursos. Los resultados hoy son: dos redes de ángeles⁴ inversionistas, un fondo especializado en capital emprendedor, cuatro convocatorias sectoriales del Fondo Emprender y una convocatoria para emprendimiento de base tecnológica de Colciencias.

Locomotoras de crecimiento

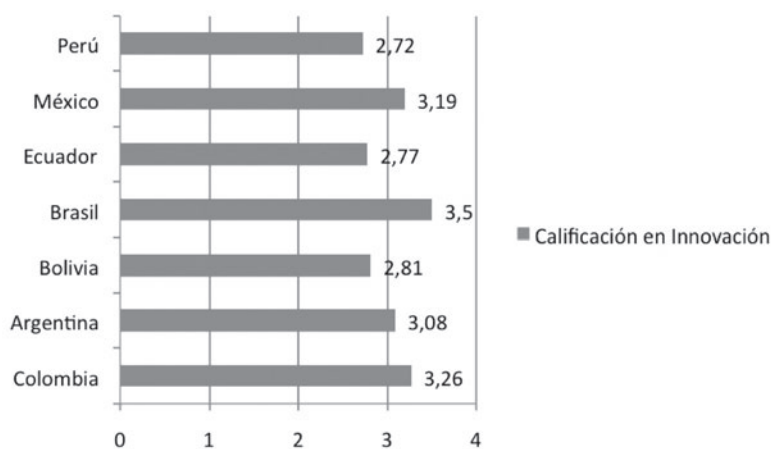
A pesar de que la intención del Gobierno nacional es fomentar el crecimiento de exportaciones que no provengan de los sectores primarios de la economía, resulta inevitable desaprovechar el buen comportamiento de los precios y la demanda de algunos de ellos, lo cual beneficia a Colombia por contar con tales recursos. De esta manera, el gobierno Santo ha decidido que los recursos obtenidos por estos sectores de mayor crecimiento sean aprovechados para jalonar el conjunto de la economía y propiciar de esta manera un crecimiento sostenido en el tiempo. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) define a las locomotoras de crecimiento como “aquellos sectores con alto potencial de impulsar el crecimiento económico del país en los próximos años. [...] son: nuevos sectores basados en la innovación, el sector agropecuario, la vivienda, la infraestructura y el sector minero energético” (DNP, 2011, p. 205).

³ Agropecuarias, agroindustriales e industriales.

⁴ Los ángeles inversionistas son personas naturales o jurídicas interesadas en promover la iniciativa empresarial. Invierten su propio capital en oportunidades de negocios o empresas que se encuentran en etapa inicial.

El PND estima que estas cinco locomotoras contribuirán a disminuir la pobreza en 1,2% y la indigencia en 1,0% durante el cuatrienio, a potenciar el crecimiento económico y a disminuir las altas tasas de desempleo. Si bien las locomotoras son cinco, es claro que de ellas la que más jalona es la del sector minero energético, dada la evolución que ha tenido Colombia durante los últimos años, en lo que se refiere a la exploración y explotación de nuevos pozos y al arribo de grandes sumas de capital que han detectado importantes oportunidades de negocios con los minerales colombianos; esto ha llevado al Gobierno a tratar de ser razonable con la explotación de los recursos naturales del país, a crear mecanismos que permitan utilizarlos en actividades de proyectos de infraestructura, investigación y desarrollo, disminuyendo las brechas sociales regionales, y a consolidar una política efectiva de innovación.

Gráfico 9. Calificación en innovación



Fuente: Reporte Global de Competitividad 2011, FEM

Sectores de clase mundial

Para conseguir que Colombia inicie su transformación productiva y poder pasar de ser un exportador de materias primas a uno de productos con valor agregado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha formulado el Programa de Transformación Productiva, el cual busca, mediante una alianza público-privada, consolidar la construcción de competitividad real, sin paternalismos, atendiendo los mensajes de la demanda universal para así consolidar sectores de clase mundial (Plata Páez y Avendaño Cruz, 2010, p. 84).

La búsqueda de la transformación productiva colombiana no implica comenzar de cero o renunciar a lo que se exporta en la actualidad; por el contrario, se parte de allí para mejorarlo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entonces, ha definido dos estrategias para la lograr la transformación: evolución en sectores establecidos y desarrollo de sectores nuevos y emergentes.

La primera estrategia busca agregar valor y aumentar los niveles de sofisticación de la demanda existente. Así, por ejemplo, si Colombia tradicionalmente exportaba café en grano, ahora

le adicionará algo diferente que llame la atención al público en general. Para ello se requiere investigación e innovación del mismo y de esta manera asegurar un desarrollo sostenible del sector. La estrategia permite aprovechar todo el conocimiento que ya se tiene tanto del sector como del producto, así como la mano de obra calificada que ha venido trabajando en la actividad productiva y las instituciones que a lo largo del tiempo se hayan creado para fomentar dicha actividad.

De otra parte, el desarrollo de sectores nuevos y emergentes se sustenta en la necesidad por diversificar la oferta exportable colombiana para alcanzar los niveles de crecimiento económico propuestos. Estos nuevos sectores son “intensivos en tecnología y conocimiento, altamente generadores de crecimiento económico y empleo” (Plata Páez y Avendaño Cruz, 2010. p. 86). Los sectores que fueron seleccionados luego de una serie de rigurosos estudios y filtros fueron: cosméticos y artículos de aseo e higiene; aparatos domésticos; farmacéuticos; tercerización de procesos de negocios; software y tecnologías de la información y turismo de salud. De estos, luego de otra selección que buscaba elegir sólo cuatro para incluirlos en el Programa de Transformación Productiva, el Ministerio escogió los sectores de tercerización de servicios, desarrollo de software y tecnologías de la información, cosméticos y artículos de aseo e higiene y turismo de salud.

El gobierno Santos decidió profundizar y ampliar su interés más allá del turismo de salud, estableciendo cuatro productos turísticos: turismo de naturaleza, turismo de salud y bienestar, turismo náutico, y turismo de congresos, eventos e incentivos. De esta manera, se pretende establecer a Colombia como un destino turístico de clase mundial, para lo cual durante el actual gobierno se ha buscado fortalecer la infraestructura turística concluyendo las obras del Centro de Información Turística en Barichara y las obras del Parque Vía Salamanca. Además, se ha expedido normatividad modificada para aprovechar de mejor manera las exenciones tributarias por ecoturismo y la declaratoria de zonas de desarrollo turístico. Para lograr que Colombia se convierta efectivamente en un destino turístico, también se emprendieron estrategias encaminadas a fortalecer el recurso humano; una de ellas fue la constitución del Comité de Formación y Capacitación Turística, la otra es el Plan Nacional de Bilingüismo para la Industria Turística, el cual ya está estructurado (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2011).

Conclusiones

La política exterior comercial de Colombia durante el gobierno Santos, como se demostró en el desarrollo del texto, ha estado encaminada hacia el logro de un mayor protagonismo en escenarios internacionales (bilaterales, regionales y multilaterales). Así pues, las interacciones de Colombia con otros Estados y, en términos generales, con otros actores del Sistema Internacional, han buscado, con éxito o sin él, satisfacer el interés nacional que se plantea el actual gobierno, de acuerdo con la estrategia de “posicionar una agenda internacional diversificada orientada a temas que generen desarrollo”, definida por la Cancillería en la Planeación Estratégica del Sector de Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Los éxitos más notorios de esta política radican en el restablecimiento de las relaciones comerciales y políticas con Venezuela y Ecuador, aunque esto se logra sin descuidar las relaciones comerciales con otros países del orbe consolidando acuerdos comerciales con una buena cantidad de países, sin duda el más importante es el de Estados Unidos.

Queda pendiente determinar si la política comercial de Santos resultará exitosa y traerá desarrollo al país. Es innegable que eso depende en gran medida de los niveles de competitividad que el país alcance; hasta el momento el Gobierno nacional ha hecho una importante labor legislativa en busca de “esparcir mejor la mermelada por todo el pan”, sólo falta que cuando esos instrumentos legislativos se lleven a la práctica redunden en el fortalecimiento de la infraestructura, la formalización de la economía, la diversificación de exportaciones y el dinamismo del turismo hacia Colombia.

Recomendaciones

- Evaluar y realizar cambios en las políticas de desarrollo, que permitan establecer las condiciones requeridas en el país para el fortalecimiento del comercio, la llegada de inversión extranjera y el establecimiento de alianzas regionales.
- Armonizar las funciones y competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, actuando la Cancillería como promotor y coordinador de la política exterior de acuerdo con lo establecido en el Decreto 3355 de 2009, para de esta forma direccionar las negociaciones internacionales en el ámbito político, acompañadas del apoyo técnico por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Definir los elementos determinantes de la política exterior de Colombia en relación con los principios constitucionales y sus intereses nacionales, a partir de los cuales se desarrolle una Política de Estado proyectada en el largo plazo, cambiando el enfoque tradicional, caracterizado por los intereses y sesgos ideológicos de carácter coyuntural.
- Profundizar en las acciones diplomáticas orientadas a fortalecer el diálogo directo en el marco de los mecanismos de diálogo y concertación política, con el objeto de consolidar las relaciones exteriores en estos escenarios, y establecer las condiciones para el perfeccionamiento de acuerdos comerciales que promuevan la cooperación e integración, como herramienta para la diversificación de la agenda internacional del país y para reducir la dependencia comercial de los socios tradicionales.
- Trabajar en el desarrollo de propuestas dirigidas a solucionar problemas regionales y del orden mundial, que abarquen entre otros temas, el desarrollo, la cooperación e integración regional, la lucha contra las acciones que atentan contra la seguridad e institucionalidad de los Estados, promoviendo su discusión en el marco de los organismos regionales y multilaterales para avanzar en el propósito de alcanzar un mayor liderazgo en la región y los organismos especializados.

Referencias

- ANIF. (2012). *Exportaciones de Colombia en 2011. ¿Dónde estuvo el auge?* Recuperado el 6 de marzo de 2012, en: <http://anif.co/comentarioeconomicolunesmar5-2012>
- Ardila, M. (2011). *Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia*. en *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Fescol.
- Banco Mundial. (2012). *Doing Business. Economy Profile: Colombia*. Recuperado el 7 de febrero de 2012 en: <http://espanol.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/COL.pdf>
- DANE. (2012). *Boletín especial de la dinámica del comercio exterior. Exportaciones a Estados Unidos, Venezuela y Ecuador*. Recuperado el 10 de marzo de 2012 en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/especial_euveneecu_expo_dic.pdf
- DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos*. Recuperado el 10 de enero de 2012 en: <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>
- David, P. Ch. (2008). *La Guerra y la Paz: Enfoque Contemporáneo sobre la Seguridad y la Estrategia*. Barcelona: Icaria.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia la política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Martínez Larrechea, E. (2007). Complejos de Seguridad e Integración: Perspectivas Convergentes sobre Defensa y Seguridad en América del Sur, *Revista de relaciones internacionales y ciencias políticas, Sociedad Global*, 2 (1 y2), pp. 129-141.
- Ministerio de Comercio, Industria y Comercio. (2011). *Informe al Congreso. Sector comercio, industria y turismo*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2011). *Rendición de Cuentas sector comercio, industria y turismo*. Recuperado el 10 de febrero de 2012 en: <http://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=35>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia*. Recuperado en: http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/16/mision_politica_exterior.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2010). *Lineamientos de la política exterior de Colombia*. Recuperado en: <http://mre.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/fddb960045bd55aea613e64afef0c9ac/lineamientos+de+PEC+FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fddb960045bd55aea613e64afef0c9ac%20>
- Ministerio de Transporte. (2011). *Infraestructura para la prosperidad. Productividad, Seguridad y Bienestar para los Colombianos*. Recuperado el 7 de febrero de 2010 en: <http://www.mintransporte.gov.co/publicaciones.php?id=242>
- Pastrana, E. (2010). La política exterior colombiana en materia de integración. *Comentario Internacional*, 9, pp. 52-61.
- Plata Páez, L. G. y Avendaño Cruz, H. (2010). *Alcanzando el futuro deseado. Transformación productiva e internacionalización de Colombia*. Bogotá: D'vinni.
- Santos, J. M. (2010). Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. *Sistema informativo del gobierno*. Recuperado el 7 de agosto de 2010 en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- Velásquez Flores, R. (2004). Modelos de análisis de política exterior. *Revista Mexicana del Caribe* año/vol. IX número 18 (pp. 57-127). Universidad de Quintana Roo. Chetumal, México. Recuperado en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/128/12801802.pdf>
- World Economic Forum. (2011). *The Global Competitives Report 2011-2012*. Génova: WEF.



Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana

*César Ramírez Chaparro**

Introducción

Durante la administración de Álvaro Uribe la seguridad ocupó un lugar central en la agenda de gobierno, subordinando otras preocupaciones internas e incluso la agenda de política exterior. Las prioridades y la conducción de la política exterior sirvieron primordialmente a necesidades de política interna como reflejo del proyecto político del Presidente y de su estilo de gobierno.

Esta orientación general parece haberse modificado desde la asunción de Juan Manuel Santos a la Presidencia de la República, ya que él se ha mostrado menos proclive a priorizar la seguridad en detrimento de otras dimensiones de la agenda exterior. En este sentido, algunos analistas entienden que el cambio se debe a una transición entre una visión neorrealista propia del gobierno de Álvaro Uribe –que lleva a priorizar los asuntos de seguridad nacional– y una visión más próxima a la teoría de la interdependencia en el gobierno de Juan Manuel Santos –que asigna más importancia a la cooperación y al comercio internacional– y por lo tanto diversifica la agenda exterior (Cardona, 2011, p. 37).

* Candidato a Doctor en Ciencias Políticas (Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3). Catedrático del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente e Investigador de la Escuela Superior de Administración Pública.
El autor quiere agradecer la colaboración y los comentarios de Juan Camilo Ceballos.

El debate planteado por la literatura al respecto se ha interesado por determinar los elementos de cambio y continuidad entre Álvaro Uribe Vélez y la relativamente reciente presidencia de Juan Manuel Santos, más particularmente sobre el peso de las preocupaciones securitarias dentro de sus prioridades de política exterior. El énfasis de estos trabajos está puesto, entonces, en el estudio de las agendas de los diferentes gobiernos.

En contraste, nuestro interés es analizar el rol de los actores en la construcción de la agenda y en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Debido al peso de la seguridad en la agenda, nos interesa analizar la participación del Ministerio de Defensa en la política exterior colombiana, en el contexto del cambio presidencial. Para ello, propondremos que la actividad internacional del Ministerio está definida por las necesidades de la política de seguridad en su dimensión internacional.

Esta nueva perspectiva nos ha permitido observar la forma en que se conciben las necesidades de acción exterior del Ministerio de Defensa Nacional —dentro de las políticas nacionales de seguridad y defensa—, así como también la manera en que se ha adaptado la estructura institucional del Ministerio para responder a estas necesidades, al mismo tiempo que conocer cuáles son las prioridades geográficas y temáticas que pueden identificarse en su actividad en los dos últimos períodos de gobierno.

Sin embargo, el telón de fondo para comprender el cambio está relacionado con las diferencias de estilo y de orientación política entre los gobiernos analizados. Propondremos al respecto que en contextos de débil institucionalización, las reglas y los procedimientos alternativos a los formales —tácitos pero ampliamente conocidos, aceptados y cumplidos— sirven como guía al comportamiento de los actores. En estos casos, las líneas de acción son menos estables y predecibles, y para comprender lo sucedido en cada gobierno es de gran relevancia observar el rol de las ideas —valores, conocimientos, creencias, etcétera— expresadas en los proyectos políticos de cada uno de los gobernantes, así como su estilo de conducción. Estos dos elementos imponen ciertos rasgos particulares a la forma en que cada líder conduce la construcción y puesta en marcha de las decisiones de política interna y externa.

Dividiremos la argumentación en cuatro partes, con fines analíticos. En primer lugar, se hace necesaria una reflexión acerca del actor Ministerio de Defensa en sí mismo y en tanto actor de política exterior. En segundo lugar, se deben analizar los elementos principales de los discursos y estilos políticos de Uribe y Santos, así como el impacto de estas dimensiones sobre las transformaciones institucionales del Ministerio de Defensa, particularmente en lo relacionado con su rol en la política exterior, para comprender, en tercer lugar, el accionar de este actor durante las diferentes administraciones. Y por último, prestaremos especial atención a los cambios que se han ido presentando en los últimos años, tendientes a la cooperación del Ministerio de Defensa en materia de seguridad, tanto con otras agencias gubernamentales, como hacia el exterior, con países de la región.

Los ministerios de Defensa como actores de política exterior

Los ministerios de Defensa son el principal mecanismo para el control civil de las Fuerzas Armadas en una democracia. Expresan la necesidad de que los espacios de poder y toma de decisiones,

incluyendo los temas de seguridad y defensa, estén en manos de civiles. Cumplen, por tanto, un propósito básico: estructurar las relaciones de poder entre autoridades civiles democráticamente elegidas y los altos mandos de las Fuerzas Armadas. En otras palabras, entre quienes tienen la responsabilidad —la legitimidad democrática— para formular las políticas de seguridad y defensa y quienes conservan el monopolio de los medios de coerción física.

A través de la definición de las estrategias nacionales de seguridad y defensa, los ministerios pueden asignar responsabilidades entre autoridades civiles y militares, establecer tanto los roles como las misiones que desempeñarán las fuerzas armadas, así como maximizar su efectividad y controlar el uso de los recursos disponibles para este área de políticas. De tal manera se logra remover un obstáculo para la legitimidad democrática que resultaría de un cuerpo no electo que puede usar los medios de coerción física como factor de presión en el debate político interno (Bruneau & Goetze, 2006, p. 79).

La manera como estos propósitos son alcanzados depende en buena medida de las relaciones que los ministerios de Defensa entablan con otros actores tanto dentro del Estado como fuera de él —incluso con actores internacionales—. En primer lugar, son resultado de la capacidad del Ministerio para influir en la definición de los temas relacionados con su cartera o sobre el debate político al interior del Ejecutivo. Esto correspondería inicialmente a factores institucionales que determinan cómo está integrado el Ministerio a la estructura de toma de decisiones.

Las relaciones de poder, sin embargo, no transitan exclusivamente los canales institucionales formales. Muchos presidentes en América Latina tienden a concentrar en sí mismos, o en un núcleo cercano de colaboradores, las decisiones relacionadas con la dirección de la seguridad y la defensa, o la orientación de la política exterior. En ausencia de mecanismos institucionalizados, las decisiones son dependientes del estilo del gobernante o del establecimiento de relaciones directas con los altos mandos de las Fuerzas Armadas, sin pasar por las autoridades civiles del Ministerio de Defensa.

En segundo lugar, la posibilidad de definir las amenazas a la seguridad y defensa del país, así como de establecer las condiciones para el uso de la Fuerza Pública confiere un enorme poder a los ministerios de Defensa y los ubica en el centro de la controversia política (Stone, 2002). Por esta razón, resulta fundamental la relación entre los ministerios de Defensa y el Congreso, tanto en el proceso de discusión y aprobación de la normatividad que desarrolla las políticas de seguridad, como en términos del control político en materia de seguridad, defensa y política exterior.

En tercer lugar, los ministerios de Defensa deben establecer mecanismos internos de relación con las Fuerzas Armadas, para la toma de decisiones y asignación de responsabilidades a las diferentes Fuerzas, permitiendo una necesaria conjunción de experticia civil y militar. Por lo tanto, es central dilucidar si el Ministerio logra monopolizar la relación entre Fuerzas Armadas y otros actores, o si estas, por el contrario, tienen la iniciativa y la capacidad para desarrollar una agenda propia a través de partidos políticos, otros miembros del gabinete o una relación directa con el Presidente.

Finalmente, las políticas de defensa hacen parte de la política exterior, como producto de la definición de objetivos nacionales, capacidades militares y diplomáticas de un Estado para cumplir el rol que se asigna a sí mismo en el sistema internacional (David, 2006, p. 44). Por

tal razón, los ministerios de Defensa son actores de la política exterior. Participan del proceso de construcción y puesta en marcha de la política exterior de sus países, sea a través de una coordinación estrecha con ministerios de Relaciones Exteriores y su servicio diplomático, o a partir de una acción exterior permanente —y con frecuencia autónoma— que los relaciona con gobiernos, organismos internacionales o actores no gubernamentales alrededor de amenazas comunes, así como de procesos de integración, conflicto o cooperación en materia de seguridad y defensa.

En Colombia, el Ministerio de Defensa Nacional tiene como propósito la coordinación y orientación de la política para la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la seguridad y tranquilidad públicas, así como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática.

En la dirección de las reformas puestas en marcha a partir de la tercera ola de democratización, Colombia adoptó a partir de 1991 la práctica de nombrar ministros de Defensa civiles. En estos 20 años, los perfiles de los designados han abarcado desde personalidades políticas hasta empresarios, no siempre familiarizados con las particularidades de la gestión de este sector. Esto ha generado en ocasiones dificultades para mantener una comunicación abierta con la alta oficialidad de las Fuerzas Armadas.

El Ministerio de Defensa es a su vez un actor intermedio que tiene a su cargo la coordinación de las actividades de un aparato militar y policial en crecimiento en los últimos años¹. Además de la acción exterior del Ministerio, cada una de las Fuerzas y la Policía Nacional desarrollan a su vez una activa “diplomacia” militar o policial que los relaciona con sus pares de otros Estados, lo que vuelve más complejo el estudio de la actividad internacional de este sector.

Por otro lado, desde el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), se ha buscado una mayor institucionalización del sector seguridad y defensa, con apoyo norteamericano dentro de los programas del Plan Colombia. En este sentido se han realizado varias reformas tanto a nivel de la organización interna del Ministerio como de la aprobación de legislación en materia de seguridad. Estas reformas han permitido fortalecer su capacidad organizacional no solamente en el ámbito de su competencia directa —la seguridad y la defensa— sino en sus posibilidades como actor de la política exterior colombiana.

Condicionamientos de la acción exterior del Ministerio de Defensa en los gobiernos de Uribe y Santos

La acción exterior del Ministerio de Defensa es influida por condicionamientos estructurales, como los marcos institucionales que constriñen a los actores participantes en la construcción de la política exterior, o las ideas legítimas sobre la seguridad —más precisamente sobre la

¹ Las Fuerzas Militares de Colombia contaban en mayo de 2011 con 263 mil miembros y la Policía Nacional con 157 mil efectivos (Presidencia de la República, 2011).

dimensión internacional de la situación de seguridad en Colombia—. Igualmente está sujeto a condicionamientos coyunturales como el estilo del gobernante o el efecto del contexto, factores importantes para entender el rol del Ministerio en la política exterior durante los dos últimos períodos de gobierno.

En un contexto de deterioro de la violencia —causado entre otros aspectos por la modificación de la composición y el funcionamiento de carteles del narcotráfico, expansión regional y aumento de la actividad de los grupos paramilitares, aumento de crímenes de alto impacto (homicidios y secuestros, entre otros), incremento de la actividad de grupos guerrilleros, etcétera—, los gobiernos de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) y de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) situaron la recuperación de la seguridad como un tema prioritario en sus agendas.

No obstante, las prioridades van a diferir en aspectos fundamentales. La política de “seguridad democrática” del gobierno Uribe (2002-2010) es construida a partir de la negación de los valores en los que se sustentaba el gobierno Pastrana (1998-2002) y de las prácticas en las que se había materializado —reconocimiento de la existencia de un conflicto interno, de unas causas objetivas para su aparición, priorización de una solución negociada como mecanismo para la obtención de la paz, etcétera.

Esta ruptura, que se opera inicialmente en el plano discursivo, postula una redefinición de las amenazas a la seguridad —desconocimiento de la existencia de conflicto interno comprendido en adelante como amenaza terrorista—, así como la militarización de la seguridad y el involucramiento del ciudadano en la lucha antisubversiva, entre otros aspectos. Aunque con matices diversos a lo largo de sus dos mandatos, el discurso presidencial se articulará alrededor de la seguridad y se alineará con la guerra contra el terrorismo postulada por el Gobierno norteamericano.

Redefinido en términos transnacionales, la estrategia de internacionalización del conflicto del conflicto colombiano supondrá, entre otras cosas, la exigencia de solidaridad internacional con la política de seguridad democrática. Colombia solicita la aplicación de los acuerdos internacionales para garantizar que se cierren los espacios que permitan la financiación, el movimiento y la actuación de las organizaciones terroristas. La cooperación internacional en estos temas debe funcionar sin demoras y sin obstáculos, como señalaba el presidente Uribe en la presentación del documento de la política de defensa y seguridad democrática:

También necesitamos la solidaridad de otros países, en especial de la región para frenar el terrorismo y su aliado, el narcotráfico. Tenemos que congelar sus cuentas, perseguir a sus hombres, entregarlos a la justicia. Lo he dicho en repetidas ocasiones: quien toma la decisión de albergar el terrorismo termina siendo víctima del terrorismo. Para derrotar el terrorismo no hay soberanía de Naciones, sino soberanía democrática. La lucha es de la soberanía de los Estados y de las naciones democráticas contra la soberanía del terrorismo. La lucha es de todos contra el terrorismo (Ministerio de Defensa, 2003, p. 6).

Esto se vivirá con mayor énfasis en relación con los países vecinos, principalmente Venezuela y Ecuador. Como sucederá en las relaciones políticas a nivel interno, la polarización es un arma utilizada con frecuencia. A medida que las operaciones militares avanzan poniendo mayor tensión sobre las fronteras y con las denuncias sobre la supuesta tolerancia de la presencia de

campamentos guerrilleros, el discurso se tornará más beligerante y contribuirá a enturbiar las relaciones con los vecinos.

La vinculación con problemas transnacionales genera una competencia en materia internacional para el Ministerio de la Defensa y en general para todo el servicio exterior del Estado colombiano. Así, dentro de la política de defensa y seguridad democrática (2003), se enfatizó en el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de seguridad y defensa y en la realización de una activa diplomacia internacional en materia de seguridad.

La cooperación internacional en este periodo se orientó a lograr: 1) operaciones coordinadas con fuerzas de seguridad de la región en materias relacionadas con tráfico de armas, explosivos, narcóticos, personas, etcétera; 2) cooperación en temas de inteligencia e información financiera. Uribe se propuso también el fortalecimiento de las Comisiones Binacionales Fronterizas, Combifron, para mejorar el control de las fronteras a través de operaciones conjuntas, y la promoción del principio de corresponsabilidad en la lucha contra el narcotráfico.

La segunda estrategia de política exterior estuvo relacionada con la “diplomacia pública” del Gobierno nacional, su servicio exterior y sus agregados militares y de policía, para “explicar el carácter particular de los problemas de Colombia dentro del contexto latinoamericano” (Ministerio de Defensa, 2003, p. 65).

En su segundo gobierno, Uribe estructuró un nuevo plan de seguridad y defensa: la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, PCSD. En éste se mantuvieron los principios básicos del proyecto anterior, pero se hizo mayor énfasis en la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional en materia de política exterior y cooperación internacional. Esto se lograría, en primera instancia, con la adopción de una doctrina de acción integral —como resultado de la reorientación de los programas de ayuda norteamericanos— que permitiría una mejor coordinación interinstitucional tanto al interior del Estado colombiano como entre éste y las agencias de cooperación internacional.

Al igual que en su primer mandato, una parte de los esfuerzos de política exterior estarán destinados a mejorar la imagen externa del Gobierno. Por esta razón, uno de los objetivos declarados del Gobierno será explicar en el exterior los avances de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y los beneficios que ésta genera a la población. Ante los problemas relacionados con denuncias sobre supuestas violaciones de derechos humanos y desplazamientos forzosos producidos por operaciones militares, la iniciativa internacional tiene como una de sus funciones principales “contrarrestar percepciones erróneas”, como se señalaba en diferentes documentos oficiales.

Si con la llegada al poder de Juan Manuel Santos (2010-2014) los elementos esenciales de la política de seguridad se han mantenido, las orientaciones de la política exterior se han modificado sustancialmente y con ello el marco para la acción exterior del Ministerio de Defensa. La seguridad ha perdido la centralidad en una agenda exterior diversificada alrededor de cuatro estrategias: posicionar a Colombia en las dinámicas y temáticas mundiales, avanzar en la inserción en los ejes de integración y desarrollo, fortalecer la política migratoria y consular y fortalecer institucionalmente la Cancillería (Presidencia de la República, 2011, p. 106).

Una vez más, dentro de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) del gobierno Santos, se reconoce la necesidad de una estrategia de “diplomacia para la seguridad, con la cual se busca aumentar al máximo la efectividad en la lucha contra el crimen transnacional y disminuir al mínimo la posibilidad de una crisis de seguridad regional” (Ministerio de Defensa, 2011, p. 24). Lo que parece cambiar en este caso es la búsqueda de un cambio cuantitativo y cualitativo de la cooperación colombiana a nivel regional e internacional. No solamente más sino mejor cooperación, con base en experiencias exitosas, y negociación de acuerdos para el desarrollo de estrategias coordinadas de seguridad.

Estas ideas legítimas sobre la dimensión internacional de la seguridad se van a corresponder con un fortalecimiento progresivo de las capacidades organizacionales del Ministerio de Defensa en materia de política exterior.

El gobierno de Álvaro Uribe continúa un proceso de cambio organizacional iniciado durante la administración de Andrés Pastrana como parte del proceso de reforma del Estado que había sido puesto en marcha a partir de 1998. En 2000, se expide el Decreto 1512 que introduce reformas en la organización interna del Ministerio. Para el momento, existe un solo Viceministerio que tiene a cargo, entre otras, la Dirección de Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. En este contexto, un elemento fundamental de la dimensión internacional es el que atañe a los problemas relacionados con la defensa del Estado en escenarios internacionales en materias relacionadas con derechos humanos y DIH. Igualmente, se le asignaban las actividades relacionadas con proyectos de cooperación y, en general, coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores la ejecución de la política exterior, así como las estrategias en materia de asuntos internacionales con las Fuerzas Armadas.

En 2003, la acción exterior del Ministerio adquiere mayor relevancia a nivel organizacional con la expedición del Decreto 049 que crea un Viceministro de Asuntos Políticos y Temática Internacional. Dentro del Viceministerio se crea la Dirección de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario, DIH, y Asuntos Internacionales, que asegura la responsabilidad por los proyectos de cooperación internacional para “beneficio del sector defensa”.

Por primera vez en los textos legales del Ministerio aparece la expresión “diplomacia militar y policial” en relación con las reuniones del Ministro con sus homólogos de otros países, que debería ser coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores e insertada dentro de una política en materia de asuntos internacionales del Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección General de la Policía Nacional.

Con el Decreto 3123 de 2007, se cambia el nombre a Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, que contiene una Dirección de Asuntos Internacionales, lo que en primera instancia implica una separación de los temas relacionados con derechos humanos que estarán a cargo de otra dirección.

La iniciativa internacional planteada dentro de la PCSD introduce igualmente una reorientación en los propósitos de la acción exterior del Ministerio de Defensa que va a tener impacto sobre su estructura institucional. Esta iniciativa, en efecto, deberá contribuir a:

Promover internacionalmente la experiencia colombiana en la forma de enfrentar y contrarrestar amenazas a la seguridad de los Estados democráticos, poniendo al servicio de países amigos, toda la voluntad de cooperación en las áreas en las que la Fuerza Pública colombiana tiene capacidades y experiencias sobresalientes (Ministerio de Defensa Nacional, 2007, p. 48).

Algunos cambios van en la dirección de una mayor coordinación entre entidades en materia de política exterior. En adelante los proyectos de cooperación internacional serán gestionados en coordinación con Acción Social. Igualmente, corresponderá la preparación de documentos preparatorios para reuniones bilaterales o multilaterales en que participe el Ministro de Defensa Nacional, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. En fin, es responsable por la coordinación, con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las oficinas de asuntos internacionales de las entidades del Estado, de la ejecución de la política exterior en materia de defensa y seguridad.

El Decreto 4890 de 2011 materializa esta nueva orientación con la búsqueda de mayor coordinación interinstitucional en cabeza de la rebautizada Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación. Como señalaremos más adelante, aunque Colombia mantiene su condición de receptor de cooperación internacional —particularmente de parte de Estados Unidos— evoluciona hacia la condición de oferente de cooperación, a partir de la experticia adquirida en el tratamiento de problemas de seguridad, en especial sobre la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad organizada.

El análisis de la estructura institucional del Ministerio de Defensa muestra una continuidad en los últimos gobiernos a partir del mandato de Andrés Pastrana. Esto ha permitido fortalecer su capacidad organizacional para responder a los roles que se le asignan en materia de política exterior. No obstante, esta continuidad institucional oculta las diferencias que existieron entre los diferentes gobiernos debido al estilo político de cada uno de los presidentes.

En efecto, a pesar del marco legal y el reciente fortalecimiento de las capacidades organizacionales que son propios de un ministerio fuerte, durante el mandato de Álvaro Uribe, la Presidencia y los altos mandos militares se relacionaron con frecuencia de manera directa y no a través de la dirección del Ministerio. El cambio de gobierno mostraría igualmente un cambio en el estilo político de la Presidencia, que tendería a institucionalizar más las relaciones con el Ministerio y de este, con las Fuerzas Armadas².

La actividad internacional del Ministerio de Defensa

Durante los últimos dos gobiernos, puede observarse un incremento de la actividad internacional del Ministerio de Defensa. Este incremento está vinculado a la mayor importancia acordada a los temas de seguridad en las agendas colombiana y regional, y se ha materializado a través tanto de escenarios multilaterales como bilaterales, que ponen al Ministerio de Defensa en relación con otras

² El nombramiento de Juan Carlos Pinzón como Ministro de Defensa parece ir justamente en esta dirección.

entidades gubernamentales, particularmente el Ministerio de Relaciones exteriores encargado de la definición de la política exterior del país. De esta forma, el Ministerio de Defensa participa de diversos mecanismos de la política exterior colombiana en relación directa con la Cancillería.

Pero, ¿cuáles han sido los escenarios específicos más importantes en los que ha participado, en los últimos años, la cartera de Defensa del poder Ejecutivo nacional y cómo se ha relacionado con la Cancillería?

El más reciente escenario se debe, sin duda, a la participación de Colombia en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, para el periodo 2011-2012, del que el país es miembro no permanente. De las entrevistas realizadas para este trabajo, se desprende que Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Defensa no comparten un mecanismo de comunicación o de consulta en el que se discuta la posición del país en el Consejo de Seguridad. Para el Gobierno colombiano las decisiones al interior de este organismo son de carácter político y no se basan en consideraciones de seguridad y defensa nacional, por lo que son en la práctica definidas por el Presidente de la República.

Temas complejos como la posición colombiana respecto del conflicto palestino israelí son tratados por los canales propios de la Presidencia. Por el contrario, existe un espacio mayor para la influencia del Ministerio de Defensa en temas relacionados con la participación colombiana en operaciones de paz. Así, la participación colombiana en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) es responsabilidad del Ministerio de Defensa, puesto que la ejecución de las operaciones quedó a cargo de la Policía Nacional de Colombia, igual sucede en el caso de la participación colombiana en Afganistán.

Además, el Ministerio de Defensa hace parte de diversos mecanismos multilaterales, que incluyen procesos de integración como Unasur —particularmente el Consejo de Defensa Suramericano— o Mercosur. No obstante la importancia que ha concedido a estos escenarios ha dependido tanto de la propia efectividad de los procesos como del juego de poderes interno. En otras palabras, la experiencia de los procesos de integración en América Latina —particularmente en Suramérica— ha estado marcada por una retórica integracionista y unos resultados moderados; más aún en materia de seguridad y defensa. Por otra parte, durante el gobierno del presidente Uribe, el Ministerio de Defensa tuvo una aproximación cautelosa frente a Unasur, institución que inicialmente era percibida como un escenario proclive a los intereses venezolanos. Pese a ello, Colombia liderará el proceso de inclusión de medidas específicas encaminadas a luchar contra el terrorismo, el narcotráfico y la acción de grupos al margen de la ley dentro de la Declaración de Guayaquil (producto de la II Reunión Ordinaria de Ministros de Defensa, el 6 y 7 de mayo de 2010). Con la llegada al poder de Juan Manuel Santos y ante la pérdida de influencia venezolana en el proceso, la participación en Unasur será más relevante para el Gobierno colombiano.

En cuanto a Mercosur, como parte de la estrategia nacional del gobierno Santos, la cartera de Defensa empieza a ofrecer cooperación en seguridad en aspectos como lucha contra el delito, buenas prácticas de seguridad ciudadana, intercambio de información en materia policial, oferta de cursos de seguridad pública y fortalecimiento de instituciones de cooperación policial.

El Ministerio de Defensa hace parte igualmente de la negociación de acuerdos bilaterales, los mecanismos de política exterior como las Combifron, los mecanismos bilaterales de confianza y

las comisiones mixtas de cooperación técnica y científica. En el marco de las Combifron como en general en las relaciones bilaterales con los países vecinos, la participación del Ministerio se apoya fundamentalmente en la Jefatura de Inteligencia y Contrainteligencia del Comando General de las Fuerzas Militares (J2).

Por otro lado, el Ministerio de Defensa desarrolla una actividad permanente de cooperación en materia de formación y capacitación, cuya orientación depende tanto de la demanda de formación por parte de otros países, como del portafolio de servicios particular de cada una de las Fuerzas y los cupos efectivamente disponibles al interior de las escuela de formación. En este caso, la relación se establece fundamentalmente entre las Fuerzas Armadas de cada país más que en escenarios multilaterales. La articulación de una estrategia colombiana en la materia recién aparece con la experiencia del SICA a la que haremos referencia en el siguiente apartado.

Ahora bien, el análisis de la actividad internacional del Ministerio de Defensa en este comienzo del gobierno de Juan Manuel Santos muestra una correspondencia con la reorientación de las prioridades geográficas de la agenda de política exterior, particularmente en lo que corresponde al cambio en la relación con los países vecinos.

En efecto, con la sucesión presidencial, se reactivaron las relaciones en materia de seguridad con Ecuador y Venezuela, aunque con resultados desiguales. Durante 2011 Colombia y Ecuador pusieron en marcha un programa binacional de 21 puntos para fortalecer la seguridad de la frontera, a lo que siguió a comienzos de 2012 la adopción de un plan común de seis puntos que incluían acciones para formalizar los pasos legales y controlar los ilegales, la acción binacional contra la minería ilegal, la capacitación de integrantes de las Fuerzas Armadas de ambos países y, finalmente, incluir en los acuerdos de la Combifron, la lucha contra el tráfico de armas, municiones y explosivos.

En el caso de Venezuela, la reactivación de la cooperación se inicia con la Declaración de Miraflores en noviembre de 2010, con el propósito de coordinar la lucha contra las organizaciones dedicadas al tráfico de narcóticos y, en general, aspectos relacionados con el control de sustancias y precursores químicos, así como el intercambio de información para las operaciones de interdicción aérea o terrestre. Los temas relacionados con la vigilancia de las fronteras o la posible presencia de campamentos de las FARC en territorio venezolano parecen quedar relegados por el Gobierno colombiano, ante la necesidad de recuperar la confianza y normalizar las relaciones comerciales. Esta decisión del Gobierno no ha estado exenta de críticas provenientes de sectores políticos afines al proyecto político del gobierno Uribe e igualmente hace frente al escepticismo de algunos sectores de las Fuerzas Armadas ante la posibilidad de un mayor deterioro de la seguridad en la frontera común.

La cooperación en materia de seguridad con Perú se mantuvo durante los dos últimos períodos de gobierno. En 2011 se logró adoptar un plan binacional de seguridad fronteriza que, como en el caso de Brasil, se ha orientado hacia el intercambio de información en temas relacionados con la protección del medio ambiente y la biodiversidad amazónica, el control fronterizo y aspectos relacionados con la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas — como el lavado de activos y las finanzas ilícitas —. Un paso mayor en la cooperación se estaría presentando a partir de las conversaciones iniciadas en enero de 2012 con el propósito de llegar a un acuerdo que permita a las Fuerzas Militares y la Policía de ambos países ingresar a zonas donde estén ubicadas células criminales.

Las relaciones en materia de seguridad con Brasil, en desarrollo durante los últimos años, se profundizan con el cambio de gobierno. En 2011 se adoptó un Plan Binacional de Seguridad Fronteriza y se definieron mecanismos de cooperación para la defensa y protección de los recursos naturales y biodiversidad en la zona fronteriza, así como para la lucha contra cultivos ilícitos y trata de personas. Asimismo, en enero de 2012, se ha podido acordar el fortalecimiento de la cooperación en tecnología militar, ciberdefensa y protección de los recursos naturales, biodiversidad y Amazonia, que permitiría desarrollos conjuntos de armamento y la posibilidad de realizar operaciones coordinadas entre las fuerzas armadas de los dos países. Igualmente, Colombia y Brasil acordaron la presentación de una propuesta común en Unasur relacionada con la lucha contra los crímenes transnacionales. Si bien aún es pronto para saber cómo evolucionará esta cooperación y los resultados concretos que producirá, los compromisos a que se ha llegado evidencian el reconocimiento colombiano del liderazgo regional brasileño en los procesos de integración suramericanos, así como la importancia que el Gobierno colombiano empieza a asignar a dimensiones no militares de la seguridad.

Por su parte, la relación en materia de seguridad con los Estados Unidos ha estado enmarcada por la ayuda norteamericana dentro del Plan Colombia. Esta ayuda —alrededor de 7.000 millones de dólares— no solamente permitió la modernización de las Fuerzas Armadas, sino igualmente del Ministerio de Defensa, que se convirtió en el principal interlocutor de los norteamericanos, particularmente del Pentágono que, a su vez, se convirtió en un actor central de la política exterior norteamericana para América Latina.

Sin embargo, con la reducción progresiva de la ayuda económica norteamericana —que para 2013 estaría alrededor de 330 millones de dólares— y la redefinición de prioridades del gobierno Santos, la relación entre Colombia y Estados Unidos toma una nueva dirección. En una visita realizada (febrero 2012) en el marco del diálogo de alto nivel de seguridad entre Colombia y Estados Unidos —que el ministro Pinzón presentó como una suerte de primera reunión post Plan Colombia—, se acordaron mecanismos para la oferta de cooperación colombiana en la lucha contra el crimen organizado a los demás países de la región. Como presentaremos a continuación, las prioridades iniciales corresponden a zonas de interés para los estadounidenses, particularmente Centroamérica y México.

El nuevo rol de Colombia en materia de cooperación: de receptor a oferente

Desde su posesión, Santos y su equipo ministerial comenzaron a trabajar sobre la inserción de Colombia dentro del Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica, especialmente en materia de seguridad. Estos acuerdos tenían como propósito el reforzamiento de las relaciones con el área, como señalaba el Alto Consejero Diego Molano, en la XII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en Cartagena, con el fin de:

Apoyar a las autoridades civiles y de la Fuerza Pública en el fortalecimiento institucional para enfrentar las amenazas provenientes del crimen organizado y de la producción y tráfico de drogas que atentan contra la estabilidad de nuestras instituciones y deterioran considerablemente la tranquilidad y el bienestar de nuestras poblaciones (Acción Social, 2010).

Esta evolución del papel internacional desempeñado por Colombia, de receptor a oferente de ayuda en materia de seguridad, es producto de varios factores: en primer lugar, el apoyo militar norteamericano favoreció una modernización de la estructura, la estrategia, la doctrina y las capacidades técnicas de las Fuerzas Armadas en Colombia y su Ministerio de Defensa —el *expertise* adquirido por Fuerzas Militares y Policía Nacional y la nacionalización de estos programas de cooperación militar norteamericana durante el segundo mandato de Álvaro Uribe permitían a Colombia convertirse en el tercero en materia de cooperación en la región—; en segundo lugar, el interés del gobierno de Juan Manuel Santos por estructurar una estrategia que le permita luchar de manera más efectiva contra fenómenos transnacionales favoreció una orientación más favorable a destinar recursos hacia afuera del territorio nacional que permita posicionarse internacionalmente como oferente de cooperación en temas de seguridad.

Con estos propósitos se empieza a trabajar en la construcción de la Estrategia de Oferta de Cooperación Internacional en Seguridad. Para esto fue fundamental la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. La Policía Nacional y las Fuerzas Militares serían, por su parte, los responsables de la ejecución del programa.

La orientación geográfica de la nueva estrategia gubernamental de cooperación incorpora algunas zonas de reciente interés, como África Occidental y Egipto, junto con otras regiones con las que se había desarrollado cooperación en otros aspectos, como Centroamérica. Es justamente el Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica el que concentra por el momento el mayor esfuerzo en materia de seguridad del Gobierno colombiano.

En Centroamérica, la propuesta de cooperación colombiana fue presentada en enero de 2012 al Sistema de la Integración Latinoamericana, SICA. Las áreas de cooperación ofrecidas abarcarían desde temas propios del desarrollo organizacional de la Policía Nacional o las Fuerzas Militares, hasta aspectos relacionados con la definición de estrategias y el desarrollo de capacidades para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Esta cooperación estaría centrada en el desarrollo de procesos de formación y capacitación de civiles y militares y en la asesoría técnica para la definición de políticas públicas en materia de seguridad. Hasta el momento, no está previsto que la cooperación incluya ningún tipo de intervención de tropas militares o efectivos policiales en la conducción o el desarrollo de operaciones en territorio centroamericano.

El esquema bajo el cual se desarrollaría este programa sería el de cooperación triangular. Esto significa para el caso colombiano —o los gobiernos chileno y mexicano que también hicieron una oferta similar en el marco del SICA— que el país oferente sería el encargado de la implementación del programa, mientras que el financiamiento estaría a cargo de terceros países o instituciones multilaterales. Se ha previsto que la financiación de los programas de cooperación en materia de seguridad provenga de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, así como de una alianza con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, entre otras posibles fuentes.

Conclusiones

La forma que ha adquirido la política exterior en Colombia ha complejizado cada vez más la cantidad de actores involucrados y su interacción. Algunos de estos actores poseen un grado

de *expertise* que les permite participar en el proceso e influir en las decisiones y los acuerdos internacionales, no solamente por su inclusión en estructuras institucionalizadas de cooperación internacional, sino también y fundamentalmente, por las ideas políticas que logran predominar en el espacio público en cada coyuntura específica. Este es el caso puntual del Ministerio de Defensa, ya que provee información de inteligencia necesaria para la toma de decisiones en materia de política exterior y es el interlocutor autorizado en temas de seguridad —como narcotráfico y lucha contra el crimen organizado— que forman parte de las prioridades centrales de la agenda regional. Estos elementos contienen un gran poder explicativo de los procesos analizados, pero deben ser considerados junto a una importante variable que interviene: el estilo político del presidente en ejercicio.

La diversidad de actores involucrados introduce la cuestión de conocer en qué grado la acción es coordinada y en qué grado alguno de ellos puede actuar de manera autónoma. En tal sentido, la preeminencia de la seguridad dentro de la agenda de política exterior del gobierno Uribe tendió a dar un grado mayor de autonomía al Ministerio de Defensa.

La administración de Juan Manuel Santos, sin embargo, muestra una tendencia hacia el mejoramiento de la coordinación interinstitucional, así como al equilibrio de la relación entre actores y entre prioridades de política exterior. Así, la inclusión de los componentes de seguridad y defensa, dentro de la estrategia nacional de cooperación internacional, se orienta en la dirección de estrechar los lazos entre los diferentes actores e instituciones involucrados.

El interés del gobierno Santos por reorientar sus prioridades geográficas en materia de política exterior, abandonando la estrategia de extremo alineamiento con los Estados Unidos —propia del gobierno Uribe—, ha incidido sobre la actividad internacional del Ministerio de Defensa que se ha intensificado con respecto al anterior período de gobierno. En relación con la región, se avanza más en la cooperación con Brasil, México, Centroamérica, el Caribe y Perú, al tiempo que se intenta normalizar las relaciones con Venezuela y Ecuador, pese a la persistencia de la desconfianza en sectores políticos e incluso militares del país.

Ahora bien, aunque el volumen de la cooperación militar hacia Colombia ha disminuido en los últimos años y a pesar de la diversificación de la agenda en política exterior y de las prioridades regionales, Estados Unidos continúa siendo un actor fundamental en materia de seguridad. La cooperación triangular que empieza a ponerse en marcha en Centroamérica podría verse justamente como un ejemplo de colaboración a tres bandas, en el que Colombia pone en marcha proyectos de interés norteamericano en la región.

El avance en las relaciones bilaterales contrasta con los resultados matizados de los escenarios multilaterales en los que interviene el Ministerio de Defensa. En estos se logran importantes compromisos en materia de lucha contra el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado, mientras que los avances en materia de defensa son aún escasos. Los Estados son más reacios a cooperar en cuestiones estratégicas, como lo ha mostrado el caso europeo.

No obstante, la evolución del juego político latinoamericano abre nuevas posibilidades. El interés del Gobierno colombiano y la actividad internacional del Ministerio de Defensa en relación con Unasur se refuerzan ante la pérdida relativa de influencia de Venezuela en el proceso.

Podemos preguntarnos entonces si la creciente actividad internacional del Ministerio de Defensa durante los dos últimos periodos de gobierno evidenciaría la existencia de una estrategia de inserción internacional. La revisión de los documentos muestra que, en este caso, la palabra precede al hecho, como en el uso frecuente de las expresiones “política internacional” o “estrategia internacional” en los informes del Ministerio de Defensa. No obstante, la idea de estrategia o de política requiere de una consistencia interna entre sus componentes y de una articulación entre los actores responsables por su diseño y puesta en marcha. La definición de una Estrategia de cooperación en seguridad por el Gobierno colombiano es una muestra de que se está avanzando en esa dirección.

Recomendaciones

El análisis de la actividad internacional del Ministerio de Defensa refuerza la percepción presentada en diversos trabajos sobre política exterior colombiana respecto a la necesidad de profundizar la institucionalización del sistema de política exterior colombiano, a partir del fortalecimiento de los mecanismos que vinculan las diferentes organizaciones que lo componen. Este fortalecimiento se muestra imprescindible para lograr una mayor coherencia en la estrategia internacional del Gobierno en su conjunto.

Por otro lado, la ampliación de las funciones externas del Ministerio de Defensa hace necesario el mejoramiento de sus capacidades internas. Esto podría alcanzarse a través de una mayor especialización de las áreas temáticas, una mayor coordinación interna y la creación o el reforzamiento de los vínculos entre civiles y militares. Con estas mejoras podría contrarrestarse la tendencia hacia un funcionamiento separado de las diferentes oficinas de asuntos internacionales y cooperación de cada una de las Fuerzas, tanto entre ellas, como con el Viceministerio de políticas y asuntos internacionales.

El estudio de las áreas de cooperación desarrolladas hasta el momento y sus resultados, hace visible la necesidad de Colombia de profundizar la cooperación bilateral con algunos países de la región, particularmente en control de frontera e intercambio de información de inteligencia, superando antagonismos y desconfianzas mutuas. Al mismo tiempo, parecería recomendable el reforzamiento de la participación en escenarios multilaterales, para complementar la efectividad de los acuerdos bilaterales. La experiencia de la cooperación que se empieza en el marco del SICA seguramente podrá servir como guía para otros experimentos regionales.

La persistencia del conflicto interno a pesar de los esfuerzos realizados por los últimos gobiernos hace que se privilegie una percepción sobre la seguridad que está más ligada a dimensiones militares o policiales que en otros países latinoamericanos. Sería necesario, entonces, sin descuidar estos temas, desarrollar una estrategia más ligada a otras dimensiones no militares de la seguridad, para introducir un conjunto de temáticas que parecen haber sido olvidadas hasta el momento y crear un mayor equilibrio en la agenda exterior del país. Convendría en tal sentido, por ejemplo, profundizar las iniciativas de cooperación en materia de protección del medio ambiente y la biodiversidad que se han suscrito con Brasil y Perú.

Finalmente, es imprescindible avanzar aún más en la producción de conocimiento acerca de las modalidades de participación de los diferentes actores en la definición y puesta en marcha de la política exterior de Colombia, las ideas movilizadas, los marcos institucionales que estructuran su acción y los intereses en juego que han marcado el rumbo hasta el momento.

Referencias

- Benítez, R., Celi, P. y Jácome, F. (2010). La seguridad de América Latina en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes. En *Seguridad regional en América Latina y el Caribe: anuario 2010* (pp. 3-24). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Bruneau, T. & Goetze, R. (2006). Ministries of Defense and democratic control. En T. Bruneau & S. Tollefson (Eds.), *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations* (pp. 71-101). Austin: University of Texas Press.
- Cardona, D. (Ed.). (2011). *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: FESCOL.
- Departamento para la Prosperidad Social. (2010). *Colombia de Manera solidaria comparte sus desarrollos con países de Mesoamérica*. Recuperado el 13 de marzo de 2012 en: <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=5255&catID=127>
- David, C. P. (2006). *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et la stratégie*. París: Presses de Sciences Po.
- Haugaard, L. et al. (2010). *Esperando el cambio: tendencias de la asistencia en seguridad de EEUU para América Latina y el Caribe*. Washington: WOLA.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2007a). *Política de consolidación de la seguridad democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional Ed.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2007b). *Memorias al Congreso 2006-2007*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional Ed.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2008). *Memorias al Congreso 2007-2008*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional Ed.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2009). *Memorias al Congreso de la República 2008-2009*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional Ed.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2010). *Memorias al Congreso de la República 2009-2010*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional Ed.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2010). *Memorias al Congreso de la República 2009-2010*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional Ed.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011a). *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional Ed.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011b). *Informe del Ministro al Congreso 2010-2011*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional Ed.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2010). *Misión de política exterior de Colombia. Informe Final*. Disponible en: www.cancilleria.gov.co
- Pastrana Buelvas, E. (2011). La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. Recuperado el 5 de marzo de 2012 de, http://www.semana.com/documents/Doc-2176_2011413.pdf
- Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional. (2003.) *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá: Presidencia de la Republica Ed.
- Presidencia de la República. (2011). *Informe al Congreso del presidente Juan Manuel Santos*. Bogotá: Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República Ed.
- Vargas Velásquez, A. (2011). *Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas: Bolivia, Colombia y México*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.



■ El papel de los partidos políticos en la política exterior colombiana

*Fredy Barrero Escobar**

*César Niño González***

Introducción

Una de las características del sistema presidencialista colombiano radica en el manejo de la política exterior, toda vez que ésta recae en el Ejecutivo, primordialmente en el Presidente de la República y en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El dominio presidencial de la agenda exterior colombiana es evidente en su formulación y en su puesta en marcha y la participación de otros actores del sistema político (tales como la sociedad civil, la academia, los sindicatos y los partidos políticos) en dichos procesos tiende a ser mínima, o en su defecto, nula.

En el caso de los partidos políticos colombianos, estos tienden a ser invitados de piedra en la construcción y puesta en marcha de la política exterior. Sus posiciones son oídas por el Ejecutivo,

Los autores agradecen el trabajo de Claudia Albarracín y Rodrigo Martínez, asistentes de investigación y estudiantes de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Este capítulo es resultado del trabajo que se realiza en la línea de investigación Participación Electoral y Partidos Políticos del Grupo de Análisis Político de la Escuela.

* Decano Adjunto de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda.

** Coordinador operativo del Observatorio de Política y Estrategia en América Latina, OPEAL, del Instituto de Ciencia Política. Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda.

pero no vinculantes, cada vez que convoca a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores¹. La mayoría alude en sus plataformas ideológicas o programáticas a temas relacionados con la política exterior (y/o las relaciones internacionales de Colombia). Y el auge de temas relacionados con la política exterior colombiana en sus agendas tiende a evidenciarse en época electoral, con mayor fuerza en las propuestas de campaña de sus candidatos presidenciales, que no en las campañas de candidatos al Congreso, como quedó en evidencia en las elecciones de 2010 cuando las posiciones de los partidos políticos respecto a la política exterior fueron expresadas por los candidatos presidenciales, quienes demostraron interés en las tensas relaciones con Venezuela y otros países de la región, así como en la firma del TLC con los Estados Unidos.

Poca es la información que se tiene acerca de la posición de los partidos políticos y el ejercicio de su influencia en la construcción de la política exterior colombiana. La ausencia de estudios académicos, o el abordaje tangencial de dicha influencia, son la base de este estudio *exploratorio*, con el cual se busca dar inicio al estudio del papel de los partidos políticos colombianos en la política exterior colombiana.

Marco teórico

El nacimiento de las relaciones internacionales como disciplina está ligado a una preocupación: la existencia de guerras entre Estados. Esta preocupación en el siglo XX alcanza un nivel elevado a partir de la experiencia de las dos guerras mundiales y, sobre todo, con la aparición de las armas nucleares (Barbé, 1989, p. 174). Sin duda alguna, cada teoría de relaciones internacionales, cada paradigma, intenta ser la lupa para observar la realidad y entender los fenómenos que hacen de la historia un laboratorio.

En el proceso epistemológico es conveniente iniciar por una definición básica de política exterior. Si bien hay consenso sobre la existencia de este fenómeno, no ha sido fácil encontrarlo en términos de su caracterización (Velosa, 2012, en este volumen) y es por eso que la disciplina de las relaciones internacionales hace una profunda distinción entre la política exterior y la política internacional.

Se entiende aquí a la política exterior como la proyección, más allá de las fronteras, de los objetivos nacionales de un Estado; su característica esencial es el interés nacional; y por política internacional, el resultado del enfrentamiento de ese interés nacional con los intereses nacionales de otros Estados, cuya característica esencial es el conflicto (Moreno, 2001, p. 20). La tarea de analizar la política exterior de un Estado no debe tomarse a la ligera. En este orden de ideas, son muchos los factores que pueden dejar la trayectoria inconclusa o que, si se termina, no arroje los resultados esperados. Parte de esta dificultad recae en la escogencia de un referente analítico que pueda dar cuenta de la complejidad del objeto de estudio (Velosa, 2012, en este volumen).

Así pues, la importancia de las teorías de las relaciones internacionales en la política exterior es clara y precisa. A continuación se resaltan tres teorías de relaciones internacionales: realista, neorrealista y constructivista. Para cada una de ellas, se resaltarán los actores intervinientes más importantes.

¹ Integrada, entre otros, por tres senadores y tres representantes a la Cámara, y sus respectivos suplentes de las comisiones segundas del Congreso.

El *realismo clásico* y su transición en la Segunda Guerra Mundial hasta llegar a su época de madurez con la Guerra Fría y el concepto de destrucción mutua asegurada², ilustran la importancia del Estado como el actor predominante en el uso de las dinámicas internacionales y como actor racional unitario por naturaleza. Posteriormente, con el *neorrealismo* se dio un paso a un mundo explicativo con una estructura compleja pero articulada, donde el Estado aunque sigue siendo el protagonista de las relaciones internacionales y de la política exterior, comparte dicho protagonismo con diversos actores del Sistema Internacional, lo que también implica fortalecer los lazos económicos entre pares y esto posiblemente puede cambiar el equilibrio de poder económico en forma negativa para la potencia regional a largo plazo. Cuestionar la legitimidad de las políticas unilaterales incrementará los costos de utilizar el poder unilateral (Flemes, 2012, en este volumen).

Desde el *constructivismo*, teoría que completa y complementa la visión del mundo desde los agentes formando estructuras, pueden verse con mayor importancia los asuntos intermésticos³, que se gestan desde el interior y son proyectados en el exterior. En ese sentido, desde la lupa constructivista, para nuestro análisis, los partidos políticos deberían ser agentes primordiales en la gestación de una política pública de semejante envergadura como la política exterior en Colombia.

Por eso desde la teoría del constructivismo puede plantearse mejor la participación de los partidos políticos y, en ese orden de ideas, caben como unidades de análisis para el devenir epistemológico de la teoría.

Constructivismo y partidos políticos en la política exterior

La etiqueta de “constructivismo” para designar un programa de investigación en relaciones internacionales alternativo a los existentes fue acuñada por Nicholas Onuf en 1989, en su obra *World of Our Making*. Sin embargo, el autor más representativo de esta corriente es Alexander Wendt, quien en 1987 planteó que el tema central de la problemática constructivista era la mutua constitución de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales (Salomón, 2002).

El caso del constructivismo es mucho más complejo que las teorías mencionadas anteriormente (realismo, neorrealismo), pues su objetivo es construir una ‘vía media’ o por lo menos un ‘puente’ entre los enfoques racionalistas y reflectivistas (Wendt, 2005, p. 4). Esto es precisamente lo que ha hecho de él objeto de críticas de ambos ‘bandos’: los unos por ir demasiado lejos y los otros por no hacerlo lo suficiente (Castaño, 2004, p. 140).

Wendt propone demostrar que el Estado se construye en las interacciones a nivel internacional. Si bien esto no supone en absoluto negar la materialidad que sustenta a una organización política

² Doctrina concebida por John von Neumann, donde cualquier uso de armamento nuclear por cualquiera de dos bandos opuestos podría resultar en la completa destrucción de ambos. Refiriéndose a Estados Unidos y la Unión Soviética.

³ Según Lowenthal, son cuestiones con aspectos internacionales y nacionales simultáneos.

para denominarse Estado, lo central es el planteamiento de que su identidad no es un punto de partida, ni un supuesto universalmente válido como en las teorías tradicionales de las relaciones internacionales. Un primer elemento que cabe subrayar es cómo Wendt asume la funcionalidad de la adjudicación de rasgos antropomórficos a los Estados sin problematizarla, en tanto condición de posibilidad para usar las herramientas de la teoría social y estudiarlos como los principales actores del sistema internacional. De ahí el uso a veces indistinto de las categorías de agente y Estado y la referencia constante a identidades, intereses, comportamientos y aprendizaje (Castaño, 2003, p. 140).

El paradigma del constructivismo no se remite a los actores sino a los agentes y la estructura⁴. Sin duda, es la vertiente teórica que enmarca a las instituciones internacionales como entes catalizadores y con capacidad de transformar las identidades y los intereses estatales. Frente a esto, el fenómeno de la política exterior bajo la sombrilla constructivista refiere la dimensión social y política como puente para entender la teoría aludiendo a “la mutua constitución de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales” (IEERI, 2012).

En este sentido, aterrizando el paradigma al contexto colombiano y más exactamente a la participación de los partidos políticos en la formulación de la política exterior, es relevante mencionar que el constructo de dicha política no obedece a una juiciosa intervención partidista. Parece ser que el diagnóstico estatal carece de toda participación partidista en la formulación, creación y ejecución de la política exterior. No obstante, hay esfuerzos en esa materia como los describe la Misión de Política Exterior Colombiana, haciendo referencia a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores a modo de mecanismo institucional, que si bien reúne a los ex presidentes y algunos ex ministros, no contempla la participación de los partidos como instituciones de decisión. (Bell, Borda, Gómez, Ramírez, Reina, Reyes y Tokatlián, 2010, p. 139)

Empero, Dávila (2011, p. 11) da algunos pincelazos sobre el deber ser de los partidos políticos en la política exterior y describe que:

A medida que los partidos políticos se fortalecen como opciones de gobierno al interior de los Estados, también cobran fuerza en el terreno de la política exterior. El proceso de globalización obliga a que nuevos actores participen en dicho ámbito, como los partidos políticos, el Congreso, los grupos de la sociedad civil, las organizaciones de migrantes, los estados subnacionales, entre otros, a través de diversos espacios en los que se relacionan con el exterior.

Por último, desde el punto de vista constructivista, el tejido de la política exterior debe centrarse en cómo construir coherentemente con la participación de los agentes una amplia y concisa

⁴ “Agente” (unidades y Estados) es una variable de análisis del constructivismo, la cual se refiere a las unidades que conforman la “estructura” (instituciones, Sistema Internacional, etcétera). Antes este debate giraba en torno a teorías rivales sobre la naturaleza humana, ahora se centra en discernir hasta qué punto la acción del Estado está influenciada por la “estructura” (la anarquía y la distribución del poder) o por el “proceso” (interacción y aprendizaje) y las instituciones. La ausencia de una autoridad política centralizada, ¿obliga a los Estados a desempeñar una política de poder en competición? ¿Pueden los regímenes internacionales superar esta lógica? Y, ¿en qué condiciones? ¿Qué es lo dado e inmutable en la anarquía? Y, ¿qué parte de ella puede cambiarse? Véase: Wendt A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1, marzo de 2005, GERI-UAM.

estructura capaz de direccionar al Estado más allá de sus fronteras (Flemes, 2012, en este volumen; Velosa, 2012, en este volumen). De este modo el poder Legislativo en Colombia tendría que convertirse en una herramienta de primera importancia en la elaboración de una política exterior de Estado. Para esto es esencial el análisis de la orientación internacional y el control político en el resguardo de los intereses nacionales, como también la interlocución de la opinión pública y la sociedad civil organizada. (Bell, Borda, Gómez, Ramírez, Reina, Reyes y Tokatlián, 2010, p. 139).

No obstante, como señala Dessler (1999, p. 137) el constructivismo ha conseguido, al menos, equilibrar los intentos de descubrir generalizaciones sobre la vida internacional con los de intentar aprehenderla en sus aspectos más específicos (Salomón, 2002); en este caso, la participación de los partidos políticos en la elaboración de la política exterior colombiana.

Partidos políticos y política exterior

Los partidos políticos son actores del sistema político que orientan sus posiciones políticas e ideológicas con el fin de articular y de agregar intereses (Almond et al., 2000), o plantean políticas públicas que les permitan ser electos o reelectos (Downs, 1985 [1957]). De acuerdo con Alcántara (1997), los partidos políticos cumplen con las funciones clásicas de: socialización, movilización, legitimación, participación, representación y operatividad del régimen político. Con el fin de cumplir con sus funciones, los partidos plantean posiciones políticas en programas, en algunos casos con sustento ideológico, respecto a situaciones problemáticas nacionales, aunque muy pocas veces, o al menos en el caso colombiano, respecto a situaciones exteriores. Tal vez la ausencia o la poca importancia de la temática internacional en la agenda de los partidos se debe a la escasa importancia que los electores dan a este tema (como se evidenciará más adelante).

En concordancia con lo antes planteado, cabe preguntarse en qué medida los sistemas presidencialistas tienden a agotar la discusión de la política exterior en el ejercicio unidireccional de los ejecutivos. De acuerdo con Onuki, Ribeiro y de Oliveira (2009, p. 128), en la literatura latinoamericana de relaciones internacionales, el Ejecutivo era el principal formulador de las políticas exteriores, dado que no tenía en cuenta al legislativo, razón por la cual “los legisladores latinoamericanos tienden a abdicar sus preferencias en la determinación de la política exterior, ofreciendo a los presidentes condiciones completas para establecer la política exterior, sin injerencia legislativa”. Sin embargo, dichos autores plantean que recientes estudios han encontrado en América Latina, a partir de 1990, que “el Legislativo es relevante en la toma de decisiones de asuntos exteriores incluso en la cara de un Ejecutivo preponderante”. Lo anterior es reafirmado por estos autores al citar a Lindsay (1994), para quien los poderes formales que tiene el Ejecutivo explican el porqué de la preponderancia del mismo en el diseño y la ejecución de la política exterior. Es decir, las reglas del juego en materia de construcción de política exterior impiden la participación de cualquier otro actor que no sea el Ejecutivo. No obstante, dichos autores han encontrado en Argentina y Chile un resurgir de los partidos políticos, que los involucra en la toma de decisiones en materia de política exterior. Algo contrario al proceso colombiano, donde el diseño organizacional que tiene la política exterior del país carece de elementos unificadores o, al menos, coordinadores, que permitan impedir que las voces y acciones al exterior conlleven mensajes contradictorios (Velosa, 2012, en este volumen).

Marco institucional

Una de las principales características de la construcción y puesta en marcha de la política exterior colombiana es su carácter excluyente de los actores políticos y sociales nacionales, toda vez que el Ejecutivo concentra súper poderes en materia de política exterior. Según Velosa (2012, en este volumen), el marcado presidencialismo en temas de política exterior que hoy se presenta se debe, principalmente, a arreglos institucionales derivados de la Constitución de 1991, en donde se establece que el encargado de dirigir las relaciones exteriores del país es el Presidente de la República y en donde las demás entidades del Estado tienen un rol marginal. No obstante, para Bell et al. (2010, p. 137), “el presidente de la República tiene el mandato constitucional de conducir y representar la política exterior nacional. Esto no significa el monopolio diplomático del poder ejecutivo ni un presidencialismo protagónico, desinstitucionalizador o excluyente”. Por tal razón, estos autores (2010, p. 137) proponen en el informe de la Misión de Política Exterior Colombiana la necesidad de propender por una política exterior estatal, que no de gobierno, al resaltar que:

Más que una continuidad basada en amplios acuerdos, en el país prima un continuismo rutinario, una política parcial y coyuntural con poco respaldo. La concertación dentro del Estado es débil, lo que ha causado una marcada fragmentación y la generación de mensajes confusos y ambiguos, cuando no contradictorios —las manifestaciones de las distintas entidades sobre un mismo tema no coinciden.

La política exterior colombiana adolece de acuerdos que permitan concertación entre los actores nacionales, de cara a la puesta en marcha de una concepción de Estado, que no de gobierno, como plantea Ardila (2011, p. 95):

En la práctica de la política exterior no existe un proceso de toma de decisiones institucionalizado y estructurado, sino que influyen muchos aspectos cuyo peso depende del asunto que se trate. [...] Sus decisiones presentan un carácter cerrado y unipersonal, lo que dificulta el consenso y la transparencia, haciendo que rasgos como la lealtad sean muchas veces más valorados que el conocimiento.

Con base en lo anterior, y con el fin de establecer las reglas del juego que enmarcan la construcción de la política exterior colombiana y el rol que “pueden” llegar a jugar los partidos políticos en ella, a continuación se resaltarán tres elementos institucionales, a saber: i) Constitución; ii) Leyes; iii) Estatutos de los partidos políticos.

i) La *Constitución Política de Colombia* establece en el artículo 9 que:

Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

La reafirmación del presidencialismo colombiano se evidencia en la Constitución Política del país, la cual establece en el artículo 188 que “el Presidente de la República simboliza la unidad

nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos". En ese orden y de acuerdo con el artículo 189:

Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...] 2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

Es decir, la política exterior colombiana recae plenamente en el Presidente de la República y su interpretación demuestra la ausencia constitucional de la posibilidad de que cualquier otro actor del sistema político colombiano intervenga en ella. Esta posición se puede confirmar teniendo en cuenta que el Presidente de la República ejerce funciones de Jefe de Estado, la Constitución establece en el artículo 227 que:

El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.

Así mismo, la Constitución Política establece que los proyectos de ley relativos a las relaciones internacionales deben iniciar trámite en el Senado, toda vez que el principio básico de esta Cámara lo constituye el abordaje de temas nacionales. Sin embargo, respecto a las comisiones segundas del Congreso, Bell et al. (2010, p. 139) establecen:

Las comisiones segundas del Senado y la Cámara, encargadas de los asuntos internacionales, han quedado limitadas a ratificar acuerdos que firma el gobierno, a ser informados en la Comisión Asesora, a otorgar facultades extraordinarias al ejecutivo, a hacer viajes sin mayor alcance para el país y a solicitar nombramientos en la planta interna o del exterior.

De igual manera, la relevancia del Congreso en materia de política exterior podría extenderse a la propia de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. No obstante, ésta funciona únicamente como un cuerpo consultivo del Presidente de la República (art. 225). En esta Comisión, el Congreso tiene seis (6) puestos, tres para senadores de la República y tres para representantes a la Cámara, todos pertenecientes a la Comisión Segunda de cada Cámara. Sin embargo, la Comisión Asesora es también blanco de múltiples críticas. De acuerdo con Ardila (2011, p. 95) la Comisión Asesora es un "ente político que fortalece y "legitima" el poder presidencial en materia internacional, para nada refleja una posición diferente a la del jefe de estado" (Amaya, 2009). Por su parte, Bell et al. (2010, p. 138) plantean respecto a la Comisión Asesora

Sin embargo, su conformación no refleja la pluralidad del espectro político nacional, ni se abre a la representación de autoridades fronterizas, decisivas en la consideración de asuntos de la vecindad. A pesar que su mandato es el de construir consensos y evitar que la confrontación partidista o electoral debilite la posición

internacional del país, su propio funcionamiento y operatividad han sido afectados por la polarización política, y hoy resultan insuficientes e ineficientes.

ii) En cuanto al *marco legal*, es poco lo que las leyes entran a regular en materia de política exterior colombiana y mucho menos del rol de los partidos políticos en la misma. A continuación se presentarán las leyes que revelan la escasa relación entre política exterior y partidos políticos:

- La Ley 3 de 1992 establece que las comisiones segundas, tanto de Cámara de Representantes como de Senado, son las encargadas de la política internacional. Aunque, como se anota anteriormente, su rol no reviste mayor trascendencia.
- La Ley 68 de 1993 reorganizó la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. De acuerdo con esta norma, la Comisión Asesora está integrada (modificada por la Ley 955 de 2005 en lo que atañe a su integración) por ex presidentes de la República elegidos por votación; seis miembros integrantes de las comisiones segundas constitucionales (en total doce, si se tienen en cuenta sus suplentes), así: tres por elegidos por el Senado en pleno con sus respectivos suplentes y tres por el pleno de la Cámara de Representantes con sus respectivos suplentes.

En cuanto a las funciones de la Comisión Asesora, se estableció en el artículo 3 que sería cuerpo consultivo del Presidente de la República en:

[Los] asuntos que este someta a su consideración, entre otros, los siguientes temas: 1. Política Internacional de Colombia. 2. Negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos. 3. Seguridad exterior de la República. 4. Límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial y zona contigua y plataforma continental. 5. Reglamentación de la Carrera Diplomática y Consular. 6. Proyectos de Ley sobre materias propias del ramo de Relaciones Exteriores.

Finalmente, y respecto al carácter consultivo, en el artículo 4 se plantea que “los conceptos de la Comisión no tienen carácter obligatorio, serán reservados salvo cuando ella misma, de acuerdo con el Presidente de la República, ordene su publicidad”. Frente al carácter consultivo que imprime la Ley, las posiciones de los partidos políticos no son vinculantes y, por ende, no revisten mayor trascendencia para la toma de decisión del Presidente de la República, más allá de la que éste le quiera dar. Adicionalmente, el que sea vinculante implica que el ejercicio de *accountability* que puedan llegar a ejercer los partidos políticos respecto a sus posiciones en la Comisión Asesora dependerá de la publicidad que permita el Presidente de la República.

- Con la promulgación de la Ley 947 de 2005, el Congreso de la República obtuvo un “mayor ejercicio de control” a la política exterior. De acuerdo con dicha Ley:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara dentro de los primeros treinta días calendario posteriores a cada período legislativo un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados y con Organismos Multilaterales.

Artículo 2°. Cada dependencia del Gobierno Nacional encargada de ejecutar los tratados internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Estos informes deberán contener una exposición pormenorizada de las acciones adelantadas y resultados obtenidos en cada semestre, en ejecución de los tratados, en especial los que tengan efectos directos para Colombia y sus nacionales. Las Comisiones Segundas de Cámara y Senado, podrán solicitar a los Ministerios o entes responsables de los informes definidos en esta Ley, la ampliación de dichos informes en términos del establecimiento de indicadores de gestión para la medición de la eficacia del Convenio.

Pese a lo anterior, dicha ley no alude a los impactos que puede tener en la relación Ejecutivo-Legislativo el informe que presente el Ejecutivo.

iii) Finalmente, en los *estatutos de los partidos políticos* no se hace mención alguna a la política exterior, ni a mecanismos de comunicación o planteamiento de posiciones de la materia por parte de los partidos políticos al Presidente (o en su defecto ante la Cancillería). Por supuesto, en la mayoría de los estatutos, los partidos políticos aluden al rol que desempeñan sus directivas en la toma de decisiones respecto a políticas públicas o políticas del gobierno, pero no aclaran o no son explícitos en que dichas posiciones tengan que ver con la política exterior colombiana. Con el ánimo que otorga el beneficio interpretativo de la norma, consideramos que cuando se alude a la toma de posición por parte de los órganos directivos de cada partido político, en esta se incluye la posición respecto a la política exterior, entre otros debido a que el planteamiento es genérico, que no taxativo.

Posiciones de los partidos políticos respecto a la política exterior colombiana

La política exterior colombiana durante la presidencia de Álvaro Uribe (2002-2010) continuó con la doctrina del *respice polum*, la cual permitió estrechar lazos con el gobierno de George W. Bush, en particular en la denominada guerra contra el terrorismo y en la búsqueda de la aprobación del Tratado de Libre Comercio. Sin embargo, pese a ostentar la posición de aliado de Estados Unidos, Colombia vio afectada su política exterior con los países de la región, toda vez que la internacionalización del conflicto colombiano, cuya máxima expresión se dio con el ataque en el que fue abatido 'Raúl Reyes' en suelo ecuatoriano, generaron múltiples fracturas en las relaciones de Colombia con los países de la región, en particular con los países que integran el ALBA.

En el plano nacional, las turbulentas relaciones de Colombia con sus vecinos durante el gobierno de Uribe no fueron asumidas negativamente por los colombianos. De acuerdo con una encuesta realizada en 2009, 73% de los encuestados aprobaba el manejo de Uribe a las relaciones internacionales de Colombia⁵. Aunque otra encuesta previa a las elecciones presidenciales de

⁵ Encuesta realizada por Ipsos Napoleón Franco para Semana, RCN Televisión, RCN Radio, La F.M. La Gran Encuesta 2010. N=1203. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: www.semana.com/documents/Doc-1886_200961.pdf

2010, en la que se le preguntaba a los encuestados “¿cuál cree usted que ha sido el logro más importante del gobierno de Álvaro Uribe?”, tan sólo 3,8% de los encuestados resaltaba la solución de tensiones internacionales contra Venezuela y Ecuador⁶. Sin embargo, la encuesta de 2009 arrojó un dato de gran importancia para dilucidar la importancia de la política exterior para los colombianos: 3% de los encuestados consideró importantes las relaciones internacionales de Colombia. Es decir, la política exterior colombiana en el ámbito interno (y en el electoral) no se constituía en las elecciones de 2010 como un tema relevante para los colombianos y, por ende, no revestía mayor importancia para las campañas electorales más allá de la que el candidato le diera, y cuya posición se hacía evidente en las preguntas que se les hacían en los debates y en sus propuestas programáticas-electorales.

La propuesta del entonces candidato Juan Manuel Santos en materia de relaciones internacionales dejó entrever las limitantes de las propuestas que en materia de política exterior se plantean en época electoral, toda vez que los planteamientos de su propuesta en materia de relaciones internacionales se concentraron más en lo que Colombia puede ofrecer al mundo, que en su inserción efectiva en él. De las cuatro estrategias planteadas en el aparte “Relaciones Internacionales” en el programa de *Juntos con Juan Manuel*, tan sólo la última, Ambicioso posicionamiento de Colombia en el mundo (*Colombia positiva en la mente del mundo*), se evidencia una propuesta relativa a la política exterior colombiana. En esta se establece que:

Reformaremos la Cancillería, con una sólida carrera diplomática. No cesaremos la defensa de las políticas de derechos humanos y mantendremos una agresiva labor de comunicaciones sobre la evolución de la seguridad y el flagelo del narcotráfico. No descansaremos en la defensa jurídica del Estado en los tribunales internacionales como la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en los litigios de fronteras. Mantendremos una visión solidaria y de futuro compartido con los países vecinos, dentro del respeto y la colaboración contra el crimen y el terrorismo⁷.

Con esto, Santos empezaba a matizar la posición en materia de relaciones con los países vecinos y presentaba lineamientos que sugerían mejoras de dichas relaciones. Sin embargo, no se alejaba completamente de la posición del gobierno de Uribe, al solicitar el apoyo en la lucha contra el crimen y el terrorismo.

En el proceso electoral presidencial, los colombianos otorgaron en segunda vuelta una contundente victoria a las aspiraciones de Juan Manuel Santos, candidato del Partido Social de Unidad Nacional, sobre la de Antanas Mockus, candidato del Partido Verde. En su discurso de posesión, del 7 de agosto de 2010, Santos delineó la política exterior de su gobierno al plantear que “el respeto, la cooperación y la diplomacia serán los ejes de nuestras relaciones internacionales”, con lo cual dio a entender la trascendencia que para su gobierno tenía el restablecimiento de relaciones con los países vecinos, e invitó a tener un diálogo franco y directo con Venezuela.

⁶ La encuesta fue realizada por el Centro Nacional de Consultoría y contratada por la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda y el Kellogg Institute de Notre Dame. N=1200

⁷ Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://archive.santospresidente.com/proposals.asp>.

Así mismo, Santos manifestó en su discurso de posesión que “aspiramos a asumir, después de 40 años de estar a la defensiva, el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales. Hay que saberse globalizar y no sólo dejarse globalizar”. Para tal efecto, sugirió la necesidad de ampliar la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundizar en las relaciones bilaterales⁸, lo cual quedó demostrado posteriormente en la labor que desarrolló María Ángela Holguín, Ministra de Relaciones Exteriores de Santos, al buscar un mayor acercamiento y restablecimiento de las relaciones de Colombia con los países vecinos, empezando por Venezuela y Ecuador.

Aunque los partidos políticos no intervinieron en el ejercicio de la alta diplomacia, sí plantearon sus posiciones, tal y como lo hizo en su momento Armando Benedetti, congresista del Partido de la U al manifestar: “el presidente Santos tiene mi apoyo en el giro externo para buscar fuerza interna, mientras que para Álvaro Uribe todo era orden público y seguridad”⁹.

Las posiciones que han manifestado los diversos partidos políticos respecto a la política exterior del presidente Santos dejan entrever que la estrategia interna desarrollada en materia de relaciones Ejecutivo-Legislativo le ha servido al Gobierno para recibir el apoyo de la amplia coalición política denominada *Unidad Nacional* (conformada por los partidos políticos: de la U, Conservador, Cambio Radical, Liberal, Verde, este último de reciente vinculación). Por supuesto, aunque las posiciones de los partidos políticos no han sido de total beneplácito con la política del gobierno de Santos, sí evidencian un apoyo estable.

Planteamientos de los partidos políticos respecto a la política exterior colombiana (PEC)

Los partidos políticos colombianos plantean en sus plataformas programáticas y/o ideológicas, posiciones respecto a la PEC, la cual aunque no necesariamente tiene un vínculo directo con la del gobierno de Santos, sí delinea sus posiciones (ver Anexo 1).

La mayoría de los partidos políticos colombianos incluyen en sus agendas programáticas o ideológicas temas de política exterior, tales como: el respeto por los tratados internacionales, el multilateralismo y la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. No obstante, sus posiciones varían de un partido a otro respecto a un mismo tema, evidenciando sus propios sesgos ideológicos (tabla 1). Aunque los partidos políticos tienen agendas de política exterior colombiana compartidas, no siempre son iguales en su concepción última. Por ejemplo, aunque la mayoría resalta la importancia de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, tal y como lo hace el Polo Democrático Alternativo, su posición es contraria a la de la mayoría de partidos políticos, pues aclaran que “exigirán el desmonte de las bases militares de Estados Unidos y el retiro de tropas, mercenarios y asesores militares extranjeros en Colombia”.

⁸ Publicado el 7 de agosto de 2010 y recuperado el 18 de marzo de 2012 en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_18.aspx

⁹ Armando Benedetti fue presidente del Congreso entre el 20 de julio de 2010 y el 20 de julio de 2011. Publicado el 18 de abril de 2011 y recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://www.vanguardia.com/historico/101306-politica-exterior-de-colombia-da-tambien-mas-fuerza-interna-segun-benedet>

Tabla 1. Temas de política exterior en los partidos políticos colombianos

Partido	Multilate- ralismo	Tratados internacio- nales	Lucha contra el terrorismo y el narcotráfico	Política de emigrantes/ inmigrantes	Fronteras	Comercio Exterior y TLC	Integración La- tinoamericana
U	X	X	X	X	X	X	X
Conservador					X		X
Liberal	X	X	X				X
Cambio Radical	X	X	X				X
Polo Democrático Alternativo	X	X	X	X		X	X
Mira	X	X		X		X	

Nota: En la búsqueda de información primaria, no se encontraron documentos de los partidos políticos Verde, MIO y PIN, respecto a sus posiciones de política exterior. En el caso del Partido Verde, sólo se encontraron los planteamientos programáticos que se hicieron durante la campaña electoral, pero que a juicio del partido no constituyen su propuesta en la materia. Elaboración propia.

El Polo Democrático Alternativo es el único partido político colombiano que se ha declarado en clara oposición al gobierno Santos; tiene planteamientos críticos frente a su política exterior, en particular en lo que se refiere a la búsqueda de la firma y puesta en marcha de los tratados de libre comercio, los cuales consideran que van “en contravía de las tendencias predominantes en América Latina”¹⁰. Así mismo, los congresistas del Polo Democrático Alternativo han planteado que la política exterior colombiana de Santos debe dejar de enfocarse en Estados Unidos¹¹ y asumir el liderazgo que tiene en Unasur (toda vez que desde 2011 Colombia comparte la presidencia de esta institución con Venezuela).

En cuanto a los partidos políticos de la *Unidad Nacional*, han sido diversas las posturas asumidas, aunque en general tienden a manifestarse de acuerdo con las propuestas y acciones del presidente Santos y su Canciller. Al evaluar el gobierno de Santos, liberales y verdes resaltan el manejo que éste le ha dado a las relaciones con los países vecinos. Para los verdes, la restauración de las relaciones con los vecinos ha sido un gran logro de Santos, así como el rol que jugó en la reconciliación en Honduras entre Lobo y Zelaya, lo que a la postre significó el reingreso de Honduras a la OEA¹².

Por su parte, el Partido Conservador Colombiano ha manifestado un apoyo irrestricto al gobierno de Santos, aunque algunos de sus referentes ideológicos han criticado la posición de “nuevo mejor amigo” de Chávez. Esta posición fue ratificada por algunos de los asistentes al Foro Ideológico de febrero de 2011 (en particular por el ex precandidato conservador Andrés Felipe Arias y por ex senadores e hijos de ex presidentes conservadores). Ante las posiciones de algunos

¹⁰ Daza, E. (201X). La política exterior de Juan Manuel Santos. *Boletín Polo en el Exterior-Nacional*, No. 0. Recuperado el 16 de marzo de 2012 en: <http://www.polodemocratico.net/pdf/boletin0.pdf>

¹¹ Al respecto, el Senador Robledo manifestó que “la política exterior de Santos es la de Estados Unidos que, además, también le dio su visto bueno al cambio en el trato con Venezuela”. Publicado el 8 de marzo de 2012 y recuperado el 10 de marzo de 2012 en: <http://www.moir.org.co/Presidente-Santos-se-inclino-ante.html>

¹² Publicado el 23 de julio de 2011 y recuperado el 15 de marzo de 2012 en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9989465.html

conservadores, Santos dejó en claro que “no hay nada más fácil que mantener la discordia, como periodista me volvía más popular cada vez que criticaba a Chávez, por convicción, pero llega un momento en donde las circunstancias cambian”¹³.

¿Cómo ha funcionado la PEC de Santos en las comisiones segundas del Congreso de la República?

Como se anotó anteriormente, la Ley 3 de 1992 estableció que los asuntos que competen a la política internacional deben ser abordados por las comisiones segundas de ambas cámaras del Congreso. Las comisiones durante el cuatrenio 2010-2014 estarán integradas de la siguiente forma:

- En el Senado, por 13 miembros. La conformación partidista es: tres del Partido Conservador Colombiano, dos del Partido Liberal Colombiano, dos del Movimiento Mira, dos del Partido de la U y uno del PIN, de la ASI y del Polo Democrático Alternativo.
- En la Cámara de Representantes, por 19 miembros. La conformación partidista es: siete del Partido de la U, cuatro del Partido Liberal Colombiano y del Conservador Colombiano y uno del Polo Democrático Alternativo, Cambio Radical y del Movimiento Afrovides.

La labor de estas comisiones en ambas Cámaras consiste en el ejercicio de control político y en el ejercicio legislativo. Por tal razón, a continuación haremos un balance de ambos ejercicios.

Control político

Desde que María Ángela Holguín fue nombrada Canciller de Colombia, la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes la ha citado siete veces en ejercicio de su rol de control político. Los temas han versado sobre: inseguridad urbana, extradición, organismos multilaterales (ONU) y terrorismo, y obligaciones de los países miembros de la ONU y del Consejo de Seguridad de la ONU.

El número de veces que cada partido, solo o con otros partidos, ha citado a la ministra es: Partido de la U, cuatro veces; Partido Conservador Colombiano, tres veces; Polo Democrático Alternativo, tres veces. En ninguno de los casos se ha propuesto moción de censura.

En cuanto a la Comisión Segunda de Senado de la República, ésta arrancó su ejercicio de control político al inicio de la primera legislatura, en momentos cuando se estaban restableciendo las relaciones con Venezuela y Ecuador. Con motivo de las reuniones realizadas por el presidente Santos y la Canciller con los gobiernos de Venezuela y Ecuador, la Comisión Segunda citó a la Canciller a debatir sobre el restablecimiento de las relaciones con dichos países. No obstante, a la primera citación, la Canciller no asistió al debate¹⁴, aunque posteriormente asistió a un debate en el que la citaban para el mismo tema.

La Canciller ha sido citada por la Comisión Segunda de Senado en diez oportunidades. Aparte del tema recién mencionado, las citaciones de la Comisión han sido para debatir: lineamientos

¹³ Publicado el 18 de febrero de 2011 y recuperado el 14 de marzo de 2012 en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/politica/asi-fue-el-cara-cara-de-santos-con-el-conservatismo-10056>

¹⁴ La información aquí consignada fue obtenida del Programa Congreso Visible de la Universidad de los Andes (<http://www.congresovisible.org>).

generales de la política exterior colombiana, reconocimiento nacional e internacional de los derechos de los pueblos indígenas colombianos, Plan Fronteras y situación fronteriza, política migratoria, litigios internacionales e integración fronteriza.

Los partidos políticos que más citas hicieron a la Ministra fueron: Partido de la U, cuatro veces; Partido Conservador Colombiano, cuatro veces; Partido Liberal Colombiano, seis veces; Alianza Social Independiente, tres veces; Polo Democrático Alternativo, cuatro veces; MIRA, tres veces; y Cambio Radical y el PIN, una vez.

Ejercicio legislativo

En materia de agenda legislativa, las comisiones segundas de Cámara y de Senado utilizaron la primera legislatura para evacuar los proyectos de ley en materia de política exterior que venían del gobierno del presidente Uribe. En el caso del Senado, hasta mayo de 2011 se iniciaron los debates de los proyectos presentados por el gobierno Santos en materia de política exterior. Cabe resaltar que los proyectos que se han debatido en las comisiones segundas en materia de política exterior tienen origen en la Cancillería, y gran parte de ellos está dirigida a aprobar acuerdos de cooperación y convenios internacionales, entre otros, lo cual demuestra la escasa participación del Congreso en el planteamiento de iniciativas legislativas que aborden temas internacionales.

Conclusiones

El diseño de la política exterior colombiana no surte los mismos procedimientos de cualquier política pública y su construcción y puesta en marcha se encuentran en cabeza del Presidente de la República (o en la de su Canciller). Por tal razón, la posibilidad de que los partidos políticos participen en cualquiera de sus procesos es casi nula, y los espacios en los que puede hacer sus planteamientos (Comisión Asesora de Relaciones Exteriores) impiden que los mismos sean vinculantes. Por tal motivo, en nuestro sistema presidencialista, los partidos políticos no tienen mayor relevancia para la política exterior.

Adicionalmente, aunque se encontró que los partidos políticos incluyen en sus plataformas ideológicas o programáticas temas relevantes a la política exterior, no tienen mecanismos que les permitan mantener un diálogo directo con el Gobierno en dicha materia.

Guiados por los resultados de las encuestas, se puede plantear que en la medida en que los electores colombianos no identifiquen la política exterior como un *issue* importante para el país, los partidos políticos y sus candidatos no invertirán parte de su patrimonio político, incluyéndolo en sus agendas de campaña (al menos en las de Congreso), lo cual, a su vez, permite sugerir que dado que la política exterior es del resorte presidencial, los candidatos a la presidencia la incluyan en sus plataformas programáticas, tal y como lo hicieron los candidatos presidenciales en la contienda electoral de 2010.

Finalmente, con este trabajo queremos dar inicio a un campo inexplorado por la academia nacional, como lo es la relación entre los partidos políticos y la construcción y puesta en marcha de la política exterior colombiana. Grandes interrogantes quedan sin ser resueltos en este capítulo, lo cual invita a la creación de nuevas agendas académicas que den cuenta del rol de los partidos políticos en la política exterior colombiana.

Referencias

- Almond, G., Bingham P., Kaare S. & Russell D. (2000). *Comparative politics today. A world view*. Estados Unidos: Addison Wesley Longman Inc.
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición*. Colombia: FESCOL.
- Barbé, E. (1989). El estudio de las Relaciones Internacionales: ¿Crisis o consolidación de una disciplina? *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 65, pp. 173-196.
- Bell, G., Borda, S., Gómez, H., Ramírez, S., Reina, M., Reyes, C. y Tokatlián, J. (2010). *Misión de Política Exterior en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CAF y Fedesarrollo.
- Carvajal, L. (2009). Posmodernismo y constructivismo: su utilidad para analizar la política exterior colombiana. *Oasis*, 14. Bogotá: Universidad Externado.
- Castaño, P. (2002). La distinción entre lo doméstico y lo internacional como sustrato epistemológico de las relaciones internacionales. *Colombia Internacional*, 56-57, septiembre 2002-junio 2003, pp. 132-147. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Dávila, C. (2011). La relación de los partidos políticos y la política exterior. Los casos español y mexicano. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 109, pp. 11-32.
- Downs, A. (1985). *An economic theory of democracy*. Estados Unidos: Addison-Wesley.
- Dessler, D. (1999). Constructivism within a positivist social science. *Review of International Studies*, 25, pp. 123-137.
- Flemes, Daniel (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realism neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales IEERI. Constructivismo y Brick. Recuperado el 6 de marzo de 2012 en: <http://www.ieeri.com.ar/apostillas/apostilla-int3.php>
- Moreno, Ismael (2001). *La Diplomacia. Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica.
- Onuki, J., Ribeiro P. y De Oliveira A. (2009). Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in comparative perspective. *Brazilian Political Science Review*, 2 (3), pp. 127-154.
- Salomón, M. (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. Recuperado el 15 de marzo de 2012 en: http://perio.unlp.edu.ar/relaciones_internacionales/teoriasigloxxi.pdf
- Sánchez, L. (2010). Constructivismo: de clasificaciones y categorías. En *Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional?*, pp. 1-8. México: Área de Relaciones Internacionales – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1, GERI-UAM.

Enlaces web

Congreso Visible: www.congresovisible.org
El Tiempo : www.eltiempo.com
El Universal : www.eluniversal.com.co
MIO: www.movimientomio.org
MIRA: www.webmira.com
MOIR: <http://www.moir.org.co>
Partido Cambio Radical: www.partidocambioradical.org
Partido Conservador Colombiano: www.somosconservadores.org
Partido Liberal Colombiano: www.partidoliberalcolombiano.info
Polo Democrático Alternativo: www.polodemocratico.net
Portal Santos Presidente: www.archive.santospresidente.com
Presidencia de la República: wsp.presidencia.gov.co
Revista Semana: www.semana.com
Vanguardia: www.vanguardia.com

Normas

Constitución Política de Colombia
Ley 3 de 1992
Ley 68 de 1993 (modificada por la Ley 955 de 2005)
Ley 947 de 2005
Anexo 1. Posición programática y/o ideológica de los partidos políticos colombiano

Anexo 1. Posición programática y/o ideológica de los partidos políticos colombianos

Partido	Planteamientos programáticos - ideológicos
La U	<p>El Partido de la U propende por la ampliación y diversificación de las relaciones internacionales del país, tanto en el terreno económico como en el político, cultural y científico. Aboga por el multilateralismo, la integración económica regional, la ampliación del comercio con otros países, la cooperación internacional en condiciones de igualdad, el respeto a los tratados internacionales, a la autodeterminación de las naciones, a los derechos humanos en los términos establecidos por el derecho y la jurisdicción internacional, reconocidos por Colombia, y se declara en contra de la injerencia indebida en los asuntos internos de un país por parte de otro país u organización internacional.</p> <p>El Partido afirma que Colombia es un Estado democrático que sufre los embates del narcotráfico, el terrorismo derivado de éste y otras manifestaciones del crimen internacional. Precisamente por el peso decisivo de factores externos en estos fenómenos y porque afectan a otras naciones, Colombia reclama la solidaridad de la comunidad internacional en nuestra lucha contra estos flagelos, bajo el principio de corresponsabilidad, y en particular, requiere solidaridad con la política de seguridad democrática dirigida a enfrentar esas amenazas.</p> <p>El Partido de la U declara que Colombia no constituye amenaza alguna para los países limítrofes y que es respetuosa de su soberanía y del modelo de Estado que cada uno tenga a bien darse. Pero de igual manera, demanda de ellos corresponsabilidad, negando cualquier apoyo a grupos terroristas o narcotraficantes que atenten contra nuestro Estado social y democrático de derecho. A la vez, dentro de los mismos principios, Colombia debe estar dispuesta a establecer los mecanismos de cooperación militar con aquellos países que compartan la necesidad de enfrentar la amenaza terrorista y narcotraficante.</p> <p>El partido encuentra que es necesario desarrollar una política integral permanente para los emigrantes, que les permita sostener estrechos vínculos con el país, mejorar sus condiciones de vida, estimular su sentido de pertenencia con la nación, a la vez que generar condiciones para que sus aportes y relaciones económicas, culturales, científicas y de todo tipo, beneficien de una mejor manera a Colombia. Por esto buscará el diseño, fortalecimiento e implementación de una política migratoria integral con acuerdos bilaterales de homologación de títulos en materia laboral, acuerdos laborales, transferencias de conocimientos y redes sociales que faciliten la integración</p> <p>El Gobierno nacional dará la mayor prioridad a la generación de propuestas de integración binacional fronteriza con países vecinos y a la implementación de proyectos de desarrollo en regiones de frontera, enfatizando el apoyo al “Plan Fronteras”, que lidera el Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación para su ejecución con las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, creada mediante decreto 569 de 2001. El Partido de la U llama la atención a la nación colombiana sobre la necesidad de trazar un plan estratégico para poblar y desarrollar los territorios colombianos fronterizos como una medida de afirmación real de la soberanía en esos lugares y de protección de la seguridad nacional.”</p> <p>Fuente: http://www.congresovisible.org/partidos/perfil/partido-social-de-unidad-nacional-partido-de-la-u/5/</p>

Partido	Planteamientos programáticos - ideológicos
Conservador	<p>El Partido Conservador, como lo ha hecho en el pasado, continuará apoyando decididamente la internacionalización de la economía colombiana.</p> <p>Para dar el salto adelante que nuestra estructura económica requiere es necesario asegurar condiciones de acceso e interacción con los principales mercados, en forma clara y estable. Por esto, son necesarios acuerdos con las economías más desarrolladas y con los principales bloques económicos del mundo.</p> <p>Mercados más amplios, dinámicos y seguros garantizan un soporte real que nos permitirá crecer a un ritmo no inferior a 6% anual, desarrollando una nueva estructura productiva y nuevas fuentes de capital y tecnología. Con ello se debe contrarrestar la inestabilidad política y económica y las reducidas dimensiones de los mercados tradicionales del área.</p> <p>El desarrollo de la denominada agenda interna necesaria para elevar la competitividad del país debe mirarse no solo como una carga o reto sino como la oportunidad de modernizar a Colombia, beneficiando el empleo y las condiciones de vida de amplios sectores nacionales. Esta es una cruzada en la que el Partido Conservador se compromete a acompañar al país.</p> <p>Finalmente, el Partido Conservador respalda la Integración Latinoamericana, pero se opone a que sea excusa para dar curso a fórmulas políticas aislacionistas y exclusivistas.</p> <p>Dentro de su unidad, y de la unidad con sus pueblos hermanos, Colombia debe seguir siendo una nación abierta a todos los pueblos de la tierra.</p> <p>Fuente: <i>Lo que pensamos</i>. Documento elaborado por el Partido Conservador Colombiano y publicado en 2011. En http://somosconservadores.org/pcc//frontend.php/SobreNosotros/post?id=8</p>
Liberal	<p>El Programa Socialdemócrata en materia de política internacional debe insistir en el multilateralismo, el respeto irrestricto al derecho internacional, la observancia del principio Pacta Sun Servanda y de no intervención en los asuntos internos. En ese sentido, el Partido Liberal propugna por el funcionamiento pleno de la Corte Penal Internacional y por el fortalecimiento del Sistema Interamericano y la Carta Democrática Interamericana.</p> <p>Debemos volver a América Latina. Las decisiones de política internacional del actual gobierno han sacado de América Latina a Colombia. El Liberalismo entiende que es de obligatorio cumplimiento el mandato constitucional de la integración latinoamericana y a ella apuesta. El mundo de hoy abre grandes posibilidades de intercambio comercial, cultural, científico y tecnológico con todas las regiones del mundo. La estrategia internacional de Colombia debe favorecer, ante todo, la consolidación de la integración andina y de la región sudamericana.</p> <p>Por otro lado, deben mantenerse los programas de ayuda militar y cooperación con Estados Unidos. Ésta es y será una nación amiga con la cual el Partido Liberal ha tenido y tendrá coincidencias en la tarea de defender la libertad y la democracia. También una política socialdemócrata debe mirar a Europa y a Asia no como simples mercados, sino como continentes aliados en la definición de un nuevo marco de gobernabilidad mundial que humanice la globalización y cree un verdadero estado de derecho internacional.</p> <p>El Consejo Europeo de Salónica de 2003 señaló que Europa apoyará la prevención de conflictos, promoverá la justicia y el desarrollo sostenible y ayudará a afianzar la paz y defender la estabilidad tanto en su región como en el resto del mundo. Es la hora de pedir a la Unión Europea que esa política comience a operar en Colombia. Su ayuda es fundamental para que el fortalecimiento del poder coercitivo del Estado se complemente con una acción social eficaz.</p> <p>Fuente: <i>Programa del Partido Liberal Colombiano</i>, publicado en 2008 y disponible en: www.partidoliberalcolombiano.info/formatos/Estatutos_2010.pdf</p>

Partido	Planteamientos programáticos - ideológicos
<p>Cambio Radical</p>	<p>Colombia debe seguir manteniendo los principios básicos de política exterior que han caracterizado el comportamiento del país en el ámbito internacional tradicionalmente: el respeto por el derecho internacional, la búsqueda de soluciones pacíficas a las controversias, el multilateralismo y la integración regional.</p> <p>La política exterior en los últimos años ha sido reflejo principalmente del objetivo de fortalecer la seguridad democrática colombiana. Estados Unidos ha sido el principal aliado de Colombia en esta lucha. Cambio Radical mantendrá estas buenas relaciones con Estados Unidos, pero también, trabajaremos con miras a diversificar nuestras relaciones diplomáticas y comerciales, estrechando los vínculos con nuestros países vecinos y mirando hacia Europa y el Asia. Esto nos dará un campo de maniobra más amplio, que nos ayudará a insertarnos de manera positiva en el escenario internacional.</p> <p>La inserción del país en el exterior implica la armonización de las prioridades internas con las externas. Es decir, debemos proyectar una comprensión de la comunidad internacional respecto a los intereses de Colombia.</p> <p>Cambio Radical cree en la inserción positiva de Colombia en el escenario internacional, a través del diseño de estrategias novedosas para insertar positivamente al país en la economía internacional y para garantizar condiciones de desarrollo sostenible y de bienestar.</p> <p>Creemos en la necesidad de establecer mecanismos de diálogo, concertación y cooperación tanto a nivel bilateral como multilateral, que apoyen el desarrollo económico de Colombia y le permitan enfrentar desafíos de orden internacional, sobre todo en el diseño de una estrategia para enfrentar el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción, el comercio, la migración.</p> <p>Para insertarse de manera positiva en el escenario internacional, es necesario una profesionalización del servicio exterior y un fortalecimiento de la Academia Diplomática.</p> <p>Cambio Radical apoya el proceso de negociación de un TLC con Estados Unidos. Sin embargo, creemos en la necesidad de diversificar nuestra agenda comercial, y mirar más atentamente a nuestros vecinos de América latina. Debemos fortalecer los lazos comerciales con la Comunidad Andina de Naciones y con Mercosur. Así mismo, en materia comercial Colombia debe estrechar sus vínculos con los países de Centroamérica, el Asia, especialmente China y la Unión Europea.</p> <p>Cambio Radical se compromete a luchar de manera contundente y transparente con organismos internacionales para proteger los derechos humanos de los colombianos.</p> <p>Fuente: <i>Plataforma Ideológica del Partido Cambio Radical</i>. Disponible en : http://www.partidocambioradical.org/index.php?option=com_content&view=article&id=21:plataforma-ideologica&catid=1:permanentes</p>

Partido	Planteamientos programáticos - ideológicos
Polo Democrático Alternativo	<p>1. Soberanía Nacional y Unidad Latinoamericana Defenderemos la soberanía y la independencia de nuestra nación frente a cualquier centro de poder extranjero. Rechazamos la globalización neoliberal y su expresión actual en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, TLC, o en el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, lo mismo que las imposiciones del gran capital financiero y sus instituciones internacionales de control, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.</p> <p>Apoyaremos los procesos de solidaridad e integración de los pueblos hermanos latinoamericanos, con miras a constituir un bloque de naciones capaz de defender nuestra economía, nuestras riquezas naturales y nuestra identidad étnica, histórica y cultural. Mantendremos relaciones diplomáticas, comerciales y culturales con todos los países del mundo, en pie de igualdad, sobre la base de la autodeterminación, el respeto mutuo y el beneficio recíproco. Por ende, rechazamos el unilateralismo de la política del gobierno del presidente George W. Bush y su estrategia de Guerra Preventiva, como nueva forma de intervencionismo en los asuntos de otras naciones.</p> <p>Nos pronunciamos en favor de la construcción de un nuevo orden mundial, basado en auténticos valores democráticos y la protección y respeto de los derechos de los pueblos. Estamos por el multilateralismo en el tratamiento y la búsqueda de solución justa a los antagonismos que en múltiples aspectos surgen entre las naciones. Defenderemos los derechos humanos y apoyaremos los pactos internacionales sobre medio ambiente, derechos laborales y protección de las mujeres y la niñez.</p> <p>Combatiremos toda forma de racismo, xenofobia, exclusión social, agresión internacional, hegemonomismos y explotación depredadora de los recursos naturales y los seres humanos. Respaldamos las gestiones que se adelantan en la ONU por definirle una normatividad que exprese de manera genuina los intereses de todas las naciones de la Tierra y nos comprometemos con las acciones que conduzcan a convertirla en una organización que regule de manera democrática las relaciones entre los países, promueva la convivencia pacífica y aliente y respalde el desarrollo político, económico y social para el progresivo bienestar de los pueblos.</p> <p>Trabajaremos por el mejoramiento económico y legal y por la unidad y la dignificación de los colombianos que viven en el exterior.</p> <p>El mecanismo de la extradición como herramienta útil, sólo será excepcional para la persecución de los delitos comunes, siempre y cuando sea aplicado a los nacionales por conductas cometidas materialmente fuera del territorio nacional y sin que sean sancionados con penas más gravosas a las previstas en el ordenamiento jurídico colombiano.</p> <p>Se suspenderán las fumigaciones de los cultivos de uso ilícito y se exigirá el desmonte de las bases militares de Estados Unidos y el retiro de tropas, mercenarios y asesores militares extranjeros en Colombia. Actuaremos de común acuerdo con otros países y en los diversos organismos multilaterales, para buscar soluciones conjuntas y de fondo al problema del narcotráfico, contra el consumo y la distribución de drogas ilícitas y el lavado de activos en los países ricos, y la creación de alternativas de desarrollo económico sostenible y reconstrucción del tejido social y de los valores culturales en los países más pobres afectados por ese problema.</p> <p>Señalamos que la deuda pública (externa e interna) es la causa principal y determinante de la crisis fiscal crónica que ha padecido el Estado colombiano y que el FMI y el gobierno buscan siempre resolver mediante planes estructurales de ajuste y reformas tributarias cada vez más onerosas para el pueblo. Además, la deuda es utilizada por las instituciones internacionales como instrumento de saqueo y chantaje contra el país. Daremos solución a este problema.</p> <p>Fuente: <i>Ideario de unidad</i>, publicado en 2005 y disponible en: http://www.polodemocratico.net/index.php?option=com_content&view=article&id=278:ideario-de-unidad&catid=69:ideario-de-unidad&Itemid=5.</p>

Partido	Planteamientos programáticos - ideológicos
<p>MIRA</p>	<p>MIRA concibe la política exterior como parte fundamental de las dinámicas sociales, económicas y políticas, procurando el bienestar y prosperidad de las naciones.</p> <p>El concepto de relaciones exteriores dentro del Miraísmo se enmarca en la búsqueda, construcción y consiguientemente, de la armonía de las relaciones político-diplomáticas, económicas y sociales en la Comunidad Internacional. La confianza entre Estados es el fundamento de la unidad y desarrollo internacional; y el Miraísmo al ser ese pilar de valores que busca la justicia social, promueve un nuevo orden internacional, que une a los países, dignificando la vida, protegiendo el medio ambiente y erradicando la corrupción y la pobreza en las Naciones.</p> <p>El Miraísmo internacionaliza y evoluciona la política a su verdadero sentido, el servicio a la Comunidad Internacional, el respeto del Derecho Internacional Público y Privado, en aras de proteger el comercio internacional de grupos económicos o empresariales, que desequilibran el crecimiento de las regiones, influyendo negativamente (según sus intereses) los acuerdos o pactos comerciales entre bloques o países, desestabilizando la soberanía nacional y la democracia de los Estados.</p> <p>Cuando las relaciones comerciales entre países son justas y equitativas generan desarrollo y calidad de vida, por eso MIRA estimula los Tratados de Libre Comercio, basados en negociaciones que generen equilibrio comercial y sean sinónimo de prosperidad al productor nacional y por consiguiente al país.</p> <p>Fuente: <i>Fundamentos Programáticos</i>, s.f. Disponible en: http://www.webmira.com/index.php?option=com_content&view=article&id=926&Itemid=338</p>
<p>Partido de Integración Nacional</p>	<p>No alude al tema</p>
<p>Alianza Social Independiente</p>	<p>No alude al tema</p>
<p>MIO</p>	<p>No alude al tema</p>



ACTORES NO GUBERNAMENTALES

La política exterior colombiana en los medios de comunicación

Víctor Diusabá*
Camilo Rueda Navarro**

“Monotemática, reactiva e improvisada. Así es la política exterior colombiana, cuyas taras, con un enorme peso histórico, han generado inercias y rutinas muy resistentes”, opina el profesor Andrés Molano (2010). Si este es el diagnóstico de la política exterior, el de su cobertura en los medios nacionales no es muy diferente.

El profesor Molano, que analiza el informe final de la Misión de Política Exterior de Colombia¹, agrega que el reto es transformarla y convertirla en una verdadera política de Estado. En cuanto a su cobertura, el reto es que los medios superen diferentes dificultades y rasgos negativos para lograr un mejor registro.

En el presente artículo abordaremos la relación entre los medios de comunicación y la política exterior colombiana en los últimos años. El interrogante que guía nuestro análisis es el siguiente: ¿qué tanto les importa a los medios nacionales la política exterior colombiana? Para darle respuesta, fueron consultados varios analistas y fuentes, como periodistas en ejercicio, académicos expertos en relaciones internacionales y trabajos documentales sobre el tema.

* Ha sido jefe de redacción de El Espectador y editor general de Colprensa. Actualmente es Director de Semana.com

** Sociólogo y periodista. Actualmente se desempeña como redactor de Semana.com

¹ La Misión de Política Exterior de Colombia fue una comisión de siete expertos organizada en el 2009 por el gobierno nacional para que formulara recomendaciones hacia el futuro. Estuvo conformada por Camilo Reyes, Gustavo Bell, Hernando José Gómez, Juan Gabriel Tokatlíán, Mauricio Reina, Sandra Borda y Socorro Ramírez. Véase: Varios autores. “Misión de política exterior de Colombia”. Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo, Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010.

En primer lugar, haremos un paralelo entre las prioridades de los medios de comunicación y las del Gobierno nacional en política exterior. A continuación, reflexionaremos sobre la cobertura que se hace sobre los procesos de integración regional y, en general, de la agenda internacional. Luego, profundizaremos sobre la calidad y objetividad de la información que ofrece la prensa sobre las relaciones exteriores de Colombia. Por último, esbozaremos algunas conclusiones y recomendaciones sobre los aspectos planteados.

La primera característica que se encuentra sobre la cobertura de la política exterior colombiana en los principales medios de comunicación nacionales es que ésta es escasa. En general, los temas internacionales tienen muy poco espacio en la prensa, no sólo en Colombia sino en los medios latinoamericanos. “La prensa latinoamericana apenas tiene información internacional y lo que publica de otros países es mínimo. La prensa que más informa de América Latina es la española, más que la nacional de un país del propio continente”², señala Miguel Ángel Bastenier (entrevista, 2010), director adjunto del servicio extranjero de *El País* de Madrid y analista de medios de comunicación.

Siguiendo a Bastenier, tenemos entonces que la indiferencia de la prensa hacia las relaciones exteriores prevalece en América Latina, con muy pocas excepciones. “En toda la América Latina de habla española no hay un solo gran periódico de ámbito internacional, con la excepción relativa del argentino *Clarín*” (Bastenier, 2009, p. 276). En nuestro país, en particular, el diagnóstico es el mismo: “el desinterés por la temática internacional a nivel de los medios de comunicación escrita en Colombia es preocupante”, plantea Sandra Borda (1997) docente y analista de relaciones internacionales.

Por ejemplo, en el diario *El Tiempo*, los temas internacionales no tuvieron registro en portada, según la muestra de una investigación sobre equidad informativa en 2006 (Gutierrez, 2008). En *El Colombiano*, por su parte, los asuntos internacionales tuvieron 6% de cobertura. La situación en los medios audiovisuales no es mejor. En la emisión central de *Noticias Caracol*, según la misma muestra, internacional tuvo un registro total de 5%, superado por temáticas como justicia, política y desastres naturales.

Además del poco espacio que tienen los contenidos internacionales en los medios, el cubrimiento consiste básicamente en registro. Según varios analistas consultados para este artículo, los medios nacionales carecen de análisis, contextualización y seguimiento de los procesos y eventos de las relaciones exteriores. La cobertura es anecdótica y en la mayoría de los casos se presenta en formato de noticia o de breve. Como en otras temáticas, muy poco se recurre a géneros como la crónica, el reportaje o los informes especiales.

De otro lado, por lo general, hay un predominio de las situaciones de crisis, en particular las relacionadas con temas de seguridad y soberanía nacional. En Colombia, la agenda mediática ha estado marcada durante años por el conflicto interno y por otras problemáticas domésticas, lo que relega a un segundo plano los temas de orden internacional. El conflicto interno se lleva toda la atención y todo el espacio y este hecho se ha convertido en un pretexto, argumentaron varios periodistas consultados.

² “Los medios digitales amenazan circulación de la prensa escrita”. Entrevista con Miguel Ángel Bastenier. www.cronicon.net

Las relaciones exteriores tienden a convertirse así en un asunto especializado: “los temas internacionales empiezan cada vez más a ser tratados a nivel de especialistas, mientras que periodistas y editorialistas se especializan cada vez más en asuntos internos” (Borda, 1997).

Las prioridades de los medios y las del Gobierno nacional en política exterior

En cuanto al entrecruzamiento de las prioridades de los medios y las del Gobierno nacional, hay que partir de un aspecto determinante: es habitual que los medios de comunicación tiendan a identificarse con la política exterior de su país y asuman el interés del Estado como el propio. Esta tendencia, que se da por lo general en los medios de todas partes, no es diferente en Colombia. Existe un temor a ser “antipatriota”, lo que genera que la prensa sea poco crítica de la política exterior del gobierno respectivo.

En este sentido, se incurre en la práctica de confundir los intereses de la patria con los intereses del gobierno de turno. Esta predisposición es negativa para un cubrimiento equilibrado, ya que no hay una postura crítica de la política exterior del Gobierno.

Por ejemplo, para Sandra Borda, las aspiraciones del Gobierno colombiano a cargos en organismos multilaterales se presentan en la prensa como un objetivo primordial. Pero no se explica para qué se aspira a ellos. “No hay claridad en los objetivos ni existe una agenda clara. El nombramiento en los cargos internacionales se presenta como un logro tal vez por la percepción de que fuimos parias. El problema de la imagen del país es crucial” (Borda, 2012, entrevista sobre Guantánamo).

El gobierno de Juan Manuel Santos ha impulsado 14 candidaturas a cargos de organismos multilaterales (Pisando Fuerte, 2012), pero no se expresan claramente los intereses, beneficios y objetivos de dichas candidaturas, más allá de mejorar la imagen del país en el exterior.

Por otra parte, en los medios colombianos hay una dependencia y una supeditación a la agenda política e informativa de Washington. “Hoy es más evidente que nunca que la cosmovisión oficial de Estados Unidos prima en el establecimiento de la agenda informativa internacional”, dice Mauricio Sáenz (2004, p. 39), editor internacional de la revista *Semana*.

La cosmovisión oficial estadounidense es la prevalente en el ámbito internacional, marcada por la hegemonía informativa de los países del Primer Mundo y tiene como raíz el desequilibrio en las dinámicas de la prensa a nivel internacional.

El informe McBride de la Unesco estableció que la gran mayoría de la información que circula en el globo proviene de los Estados Unidos, Europa o Japón. Por ejemplo, de las 300 primeras firmas de información y comunicación, 144 son estadounidenses, 80 europeas y 49 japonesas (McBride, 1980). Según el citado informe, cerca de 80% de las noticias del mundo salen de los servicios cablegráficos de Londres (Inglaterra), París (Francia) y Nueva York (Estados Unidos). Esto hace que la agenda informativa y la perspectiva que priman en los medios sean las de las potencias primermundistas, en particular las de los Estados Unidos.

Esta situación se suma a lo que Miguel Ángel Bastenier (2009) llama el “chip colonial” de la prensa latinoamericana, referida a la mentalidad colonial de los medios de la región. El chip colonial se expresa en tendencias como un lenguaje permeado por el poder y por los conceptos administrativos; el predominio de las declaraciones oficiales, llamada la “declaracionitis”; y una visión que no va más allá del hemisferio occidental.

“Nuestra perspectiva solo alcanza a llegar a Estados Unidos, España y los países vecinos”, dijo un experto consultado para este artículo, opinión que coincide con los planteamientos de Bastenier. En ese sentido, el interés en las relaciones con otras regiones y bloques políticos del mundo es mínimo, así como el registro noticioso de países de África, Asia u Oceanía.

En Colombia esta situación es mucho más marcada, pues nuestra política exterior ha tenido como una de sus máximas tradicionales el alineamiento con los Estados Unidos, según plantearon varios analistas consultados para el presente documento. Dicho alineamiento se sustenta en la noción de ser “aliados estratégicos”.

El concepto de “aliados estratégicos” se refiere a factores como que Colombia sea el tercer receptor a nivel mundial de ayuda militar estadounidense. “Estados Unidos aumentó su asistencia militar a 289 millones de dólares para 1999, lo cual convirtió a Colombia en el tercer mayor receptor de ayuda estadounidense después de Israel y Egipto” (Tickner, 2000). Dicha asistencia militar se enmarca principalmente en el Plan Colombia (Presidencia de la República, 1999), un programa de asistencia y cooperación militar y judicial orientado en principio a la lucha antinarcóticos, pero extendido luego a la órbita contrainsurgente. Como hecho anecdótico pero sintomático de la relación, tenemos que el documento oficial del Plan Colombia fue redactado originalmente en inglés por funcionarios estadounidenses.

El Plan Colombia se ejecutó entre 2000 y 2006, pero luego se implementó una segunda fase, llamada “Estrategia para el Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social” y conocida popularmente como “Plan Colombia II”. Esta fase se contempló para el periodo 2007-2013 y mantuvo la filosofía del primer plan. Además, ratificó la alianza entre ambos gobiernos e incluyó un intercambio entre el entonces ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, con el secretario de Defensa estadounidense, Robert Gates.

Además del aspecto militar, Estados Unidos es uno de los principales socios económicos de Colombia, principal destino de las exportaciones del país. Para 2011 se presentó una balanza comercial favorable a Colombia de 8.682 millones de dólares, según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2012). El vínculo económico con la potencia del norte se consolidará con la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos países.

Este alineamiento con los Estados Unidos se refleja necesariamente en la cobertura de la prensa. Por ejemplo, en cuanto al tema comercial ha imperado una mirada convencional. “Existe la tendencia a creer que sin el TLC Colombia no puede salir adelante, y no se examinan con seriedad otras posibilidades”, dice Mauricio Sáenz³, indagado sobre el tema.

³ Entrevista con Mauricio Sáenz. Bogotá, marzo de 2012.

En la cobertura de la negociación y aprobación del TLC entre Estados Unidos y Colombia, los medios concibieron *a priori* que dicho acuerdo comercial favorecía al país y fue muy poco el espacio que tuvieron las críticas y las voces disonantes. La aprobación del TLC por el Congreso estadounidense, después de varios años de haber estado en vilo por exigencias en materia de derechos sindicales, se presentó como un logro nacional.

Otro caso ocurrió en las semanas previas a la Cumbre de las Américas de Cartagena. Tras el anuncio del Gobierno colombiano de que Cuba no asistía al evento, el diario *El Tiempo* encabezó su edición digital con el silencio de Estados Unidos sobre el tema (Gómez, 2012). En torno al asunto, el periódico bogotano registró que el “Departamento de Estado no quiso referirse a la no asistencia de la isla a Cumbre de las Américas”. En este caso, como en muchos otros, se toma como foco de atención la postura que define el Gobierno estadounidense.

Además, “la información sobre las cumbres es muy limitada y casi que se centra tan sólo en lo anecdótico y pasa por alto los contenidos de debates y discusiones” (Borda, 1997), mientras que las posiciones adoptadas por Colombia en los eventos multilaterales son muy poco abordadas.

Los medios y los procesos de integración regional

Aunque las prioridades de la prensa tienden a incorporar las del Gobierno en materia de política exterior, los procesos de integración en los que participa Colombia no cuentan con una atención mediática debida. Mucho menos otros procesos regionales con los que el país tiene relación.

Esta situación se agrava con el hecho de que “no hay una política de comunicación de la Cancillería”, como considera el jefe de prensa de una embajada europea en Bogotá, indagado para este artículo. Esto hace que tanto las misiones diplomáticas como los medios no sean informados adecuadamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras entidades estatales. Aunque la fuente aclara que si bien la labor de suministrar la información es del Gobierno, les corresponde a los medios realizar el análisis y la investigación de los temas respectivos.

A nivel general, los procesos de integración latinoamericanos tienen muy poca cobertura en la prensa nacional. En los últimos años, el cubrimiento de los procesos de integración ha estado marcado por las crisis políticas, que son las que más llaman la atención. Por ejemplo, las pugnas que tuvo el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez con otros gobiernos suramericanos. El punto de éxtasis fue la Cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo (República Dominicana), en marzo de 2008, y la discusión de Uribe con los presidentes de Ecuador, Rafael Correa, y de Venezuela, Hugo Chávez.

Dicha discusión tuvo lugar luego del bombardeo de las Fuerzas Militares colombianas a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano. Como producto de la incursión murió Luis Édgar Devia Silva, alias ‘Raúl Reyes’, comandante del Secretariado de esa guerrilla, lo que fue un éxito político y militar para el Gobierno nacional, pero que desencadenó la peor crisis diplomática de Colombia en los últimos años.

Antes y durante la cumbre hubo recriminaciones y al final, una emotiva reconciliación. El evento fue transmitido en vivo por televisión como una telenovela: “los colombianos y, en general

todos los latinoamericanos, fueron espectadores de un *reality* nunca visto y con protagonistas de primerísimo orden. Hubo todos los elementos para aumentar el *rating*: suspenso, peleas, comedia, alta tensión, reconciliación y final feliz”, registró la revista *Semana* sobre la cumbre (¿Final Feliz?, 2008). En ese momento, se pasó de una situación prebélica a un tenso apaciguamiento de la crisis. El cuadro de Uribe dando la mano a un serio Correa fue popular y figuró ampliamente en la prensa.

Con el inicio del mandato de Juan Manuel Santos en agosto de 2010 se dio un viraje en la política exterior y, por consiguiente, en el registro mediático. Con el presidente Santos, en primer lugar, se retomaron los canales formales de la diplomacia. Y segundo, se dio un viraje hacia el multilateralismo. El destino escogido para su primera gira internacional fue Europa (Paredes, 2011). Luego, sus visitas oficiales al exterior han tenido como destino lugares como Canadá, el lejano Oriente y varios países latinoamericanos. En sus cuatro visitas a Estados Unidos, dos tuvieron la finalidad de asistir a la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York.

Aparte de Estados Unidos, Juan Manuel Santos ha visitado 18 países de tres continentes. Según el Ministerio de Relaciones Exteriores (2010), se fomentarán las relaciones bilaterales con los países en los que no se ha hecho suficiente énfasis hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y lograr más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico. Los nuevos socios no tradicionales de Colombia son: Australia, China, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, India, Japón, Corea del Sur, Rusia, Suráfrica y Turquía (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011). Además, se normalizaron las maltrechas relaciones con Ecuador y Venezuela. En resumen, la agenda exterior de Colombia tiene ahora una multiplicidad de contrapartes.

Ahora bien, si en años anteriores la cobertura tuvo como principal atractivo la pugnacidad, las tensiones, luego se ha dado por el “romance”, es decir, por las relaciones cordiales con los países vecinos, a pesar de las diferencias ideológicas. El presidente Santos llamó a su homólogo venezolano, Hugo Chávez, como su “nuevo mejor amigo” (Mi nuevo mejor amigo, 2010), expresión que causó curiosidad y que ha trascendido en las referencias al Presidente del país vecino.

Pero si este “romance” ha llamado la atención de los medios, para estos, en general, resulta más fácil vender la contradicción y el antagonismo, porque tienen más impacto, más *rating*. Por eso, procesos de integración regional no resultan de gran interés para la agenda de los medios. En ese sentido, iniciativas de integración y cooperación que se gestan en el marco de instancias como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), entre otras, no tienen gran interés ni cobertura.

Otros temas cruciales y de interés no son manejados con la responsabilidad debida. Por ejemplo, “los problemas de salud del presidente venezolano Hugo Chávez fueron abordados como una fiesta”, dice el periodista Armando Neira. Según él, “estos delicados temas se cubren sin pensar en la audiencia como, por ejemplo, en las personas que padecen de cáncer”⁴. Al conocerse los problemas de salud de Chávez, los medios colombianos presentaron la noticia como una

⁴ Entrevista con Armando Neira. Bogotá, marzo de 2012.

posibilidad para que finalizara su gobierno por su eventual fallecimiento. Además, se exaltó la figura de Henrique Capriles, ganador de la consulta entre los sectores de oposición.

Con respecto a las relaciones con Venezuela, Mauricio Sáenz plantea que éstas deben abordarse en perspectiva histórica. “Venezuela tiene un rechazo profundo en el país. Siempre ha habido un nivel de prevención que no se remonta a Chávez, sino a temas contenciosos como el diferendo limítrofe. Pero Chávez se ha convertido en el foco de atención, en particular por su postura frente al conflicto colombiano. Su figura permea todo”⁵.

La figura de Hugo Chávez ha tenido gran atención de los medios colombianos. Por ejemplo, en la revista *Semana*, el presidente venezolano ha aparecido en la carátula en 25 ocasiones, y es uno de los personajes que más ha figurado en dicho espacio. Chávez concentra toda la atención, pero

las tensiones con Venezuela no son nuevas y tienen raíces históricas, que no son muy tenidas en cuenta.

De otra parte, el poco espacio que tiene la política exterior en la prensa lidia con un círculo vicioso: los medios no cubren los temas internacionales porque no son de interés, pero no hay interés de la opinión porque no se difunden dichos temas. Pero este círculo vicioso podría romperse desde el lado editorial.

Por ejemplo, el diario *El País* de Madrid desempeñó un papel fundamental en la transición, tras la muerte de Francisco Franco⁶. Dicho periódico decidió abrir con una nota internacional cada tercer día, con la intención de generar una visión cosmopolita, ya que consideraba que, por la dictadura franquista, el país se había aislado del mundo.

Otra experiencia similar, esta vez en el medio local, e inspirada en esa iniciativa de *El País*, la emprendió el diario *El Espectador*, que a finales de la década de 1990 tomó como



La figura de Chávez es central en los medios de comunicación colombianos y en muchas ocasiones ha sido carátula de importantes publicaciones.

⁵ Entrevista con Mauricio Sáenz. Bogotá, marzo de 2012.

⁶ *El País* fue fundado en mayo de 1976, a comienzos de la transición, y por ello se convirtió en el primer periódico con vocación demócrata en un contexto en el que el resto de periódicos venían de la época del franquismo.

decisión editorial incluir en las primeras páginas de la publicación (de la 2 a la 5) información con temas internacionales. Lamentablemente la reacción a esta política no siempre fue positiva y tuvo críticas provenientes desde el mismo gremio.

Además, y como vimos al principio, los espacios para temas internacionales cuentan con muy poco espacio en los medios y son considerados como “un lujo”. Factores como la poca pauta con la que cuentan influyen negativamente, y los periodistas de estas secciones deben luchar por su espacio, que por lo general se reduce a una o dos páginas en los medios impresos. Aunque, en lo ideal, la pauta no debería determinar los contenidos de la prensa.

Calidad y objetividad en la cobertura de temas internacionales

En cuanto a la calidad y objetividad de la información en la cobertura de la política exterior, tenemos que se reproducen algunas tendencias negativas que se presentan en el cubrimiento de otras secciones. Las principales son el unifuentismo, la falta de seguimiento de los temas y los recortes económicos que limitan el cubrimiento.

En cuanto a las relaciones exteriores, la prensa colombiana se limita a reproducir, por lo general, las declaraciones institucionales, en especial de fuentes estatales. No hay un cubrimiento independiente y de investigación.

Por ejemplo, el acuerdo para el uso de bases colombianas por tropas estadounidenses se debatió principalmente desde los espacios de opinión, pero no hubo una cobertura amplia, ni análisis a profundidad. Informes como los de la revista *Cambio* (Los enviados del pentágono, 2009) fueron una excepción, sostiene la analista Sandra Borda, consultada sobre el tema.

El acuerdo de cooperación militar, revelado por *Cambio*, estipulaba que las Fuerzas Militares estadounidenses podían operar en siete bases colombianas. Los artículos de esta revista generaron el debate en la opinión pública sobre las implicaciones del acuerdo, pero no hubo un seguimiento del tema, ni se desarrollaron otras investigaciones a profundidad. En contraste, al poco tiempo esta publicación dejó de circular en una controvertida decisión de la Casa Editorial El Tiempo, propietaria de *Cambio*. Aunque se argumentaron motivaciones económicas, varios analistas y los propios directores de la revista consideraron que tras la medida primaron las motivaciones políticas (Orozco, 2010).

Otro de los factores estructurales a tener en cuenta es la dificultad de acceder a información propia, a causa de la limitación económica para sostener corresponsales y para financiar enviados especiales cuando se presentan eventos extraordinarios.

“Cuando se aprecia la firma de un corresponsal en el extranjero en un medio de Colombia, casi con total seguridad se va a tratar de una persona que vive en el país por su propia cuenta. Muchas veces son estudiantes o periodistas colombianos que trabajan en diarios locales, e incluso personas que, sin ser periodistas, ofrecen sus trabajos ocasionalmente” (Sáenz, 2004).

Lo mismo pasa con los enviados especiales, que por lo general, cuando visitan algún país, están invitados por alguna empresa, entidad o gobierno. Esto merma los márgenes de la cobertura y además pone en entredicho su independencia y equilibrio.

En ese sentido, la información de temas internacionales que ofrece cada medio no es siempre la mejor, ya que no se trata de periodistas profesionales y exclusivos, sino de colaboradores o reporteros independientes.

Otra alternativa a la que recurren los medios es valerse de los cables de las agencias de prensa o del intercambio de material a través de instancias como el Grupo de Diarios de América (GDA)⁷ para cubrir los temas internacionales.

La carencia de recursos ha causado que hoy prevalezca un “periodismo de oficina”, en el cual se hace la reportería vía telefónica o a través de internet. El trabajo de campo, el cubrimiento en terreno, es casi nulo.

Una dificultad más de la prensa en su cobertura de las relaciones exteriores es el distanciamiento que existe con la academia. “Hay varios analistas capacitados que no tienen espacio”, considera un experto en el campo consultado para este artículo. Y agrega que existe un público sensible e interesado en las relaciones internacionales, el cual no se satisface con el material que encuentra en los medios del país.

Si bien con las herramientas tecnológicas de hoy hay mayores posibilidades de acceder a la información, ésta requiere análisis y contextualización, labor que corresponde a la prensa. Por eso no basta tener a disposición inmediata y directa información de todo el mundo, sino que se requieren espacios y análisis sobre las noticias que circulan a diario por el ciberespacio.

Los académicos que trabajan sobre política exterior y que tienen espacios en los medios son muy pocos. Y además, los columnistas de opinión y los editorialistas tampoco hacen muchas referencias al contexto internacional o a las relaciones exteriores, salvo cuando es un tema de la coyuntura.

Pero el potencial de intercambio no se queda solo en la academia y en los expertos en el tema. Otros sectores pueden jugar un papel importante en el debate sobre las relaciones internacionales y la política exterior colombiana, como las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales y los partidos políticos. Dichos sectores deben ser tenidos en cuenta y pueden jugar un papel activo en el debate sobre las relaciones exteriores, sectores que además han estado excluidos en la definición de la política exterior:

La diplomacia colombiana es anacrónicamente estadocéntrica [...] En el plano interno, esta tendencia se refleja en la escasa participación que efectivamente tiene la sociedad civil en la discusión de los temas de política exterior, habitualmente considerada un coto vedado del gobierno nacional (Molano, 2010).

⁷ El GDA es un consorcio que agrupa 11 diarios latinoamericanos que comparten información, anunciantes y línea editorial. Actualmente hacen parte del GDA *El Comercio* de Ecuador, *El Comercio* de Perú, *El Mercurio* de Chile, *El Nacional* de Venezuela, *El Nuevo Día* de Puerto Rico, *El País* de Uruguay, *El Tiempo* de Colombia, *El Universal* de México, *La Nación* de Argentina, *La Nación* de Costa Rica y *O Globo* de Brasil.

Otra de las falencias en la cobertura de la política exterior es la dificultad para acceder a la información oficial. Periodistas consultados para este artículo coincidieron en señalar que la Cancillería carece de un plan o una estrategia de comunicación. A la vez señalan que su página web resulta insuficiente como mecanismo de consulta y referencia. “Cada vez que se cambia el jefe de prensa de la Cancillería es como si empezara de nuevo”, explicó un periodista de una misión diplomática en Bogotá.

Dicha falencia también obedece a que en materia de relaciones internacionales existe la percepción de que la información es “secreta” y no se da a conocer amplia y oportunamente a la prensa y al público en general.

El problema con esta situación es que “la política exterior no es entonces un asunto que pueda calificarse de público, debido a que éste nunca estará suficientemente informado de los asuntos exteriores, como se encuentra informado de los acontecimientos domésticos que rodean su cotidianidad” (Borda, 1997). Por eso, el debate público sobre dichos temas muy poco se verá reflejado en las políticas que sean adoptadas por el Gobierno nacional,

Aunque hay que tener en cuenta que la falta de información oficial no obedece a una actitud deliberada del Gobierno, sino que tiene relación con “la gran distancia que separa el interés público de los asuntos internacionales y con el relativo aislamiento al que había estado sometido el país” (Borda, 1997).

Dicho aislamiento tiene raíces históricas y culturales, a tal nivel que surgió la expresión de “Tíbet suramericano” para referirse a Colombia y su retraimiento internacional (Borda y Tickner, 2011, p. 21), situación agravada por la ausencia de inmigraciones importantes que influyeran en el país y que devino en una cultura parroquial y una mentalidad introvertida en la opinión. “La ausencia de inmigración ha contribuido al encerramiento de un país en el que las ideas renovadas fueron traídas (cuando así sucedió) más por personalidades individuales que por significativos movimientos culturales” (Rey, 2007, p. 289).

Y en cuanto a éxodos, los de Colombia solo han sido significativos hacia Ecuador, España, Estados Unidos y Venezuela, que son los mismos países con los que hay más relación en política exterior, ya sea de cooperación o de pugna.

Algunos analistas consideran que uno de los problemas estructurales para la cobertura consiste en que, en las redacciones de los medios, la política exterior se aborda desde las secciones política o nacional, y no por la internacional. Por esto, consideran, se toma una perspectiva doméstica. Pero para otros, esta división es natural, elemental y no debe afectar la calidad del cubrimiento.

Independiente de la sección desde la que se cubran las relaciones exteriores, es un hecho palpable la introversión de la cultura colombiana. Dicha introversión se suma a una agenda informativa marcada por nuestros graves problemas domésticos. Temas como el conflicto interno, el narcotráfico, la corrupción, entre otros, abarcan los espacios informativos y la atención del público.

La agenda doméstica se suma además al aumento del espacio para los temas *light*, en especial en los medios audiovisuales. “La prensa se está farandulizando”, sostiene un periodista consultado

para este trabajo, que pone como ejemplo que de la oferta de revistas existente en el país, la gran mayoría son de temas de entretenimiento.

A pesar de las brechas de la opinión con el ámbito internacional, existe una excepción, que es el creciente interés en el ámbito deportivo internacional (principalmente el fútbol) y que tiene su reflejo en lo institucional. En diferentes momentos, el Gobierno nacional ha querido valerse de eventos deportivos como ventana al mundo. Por ejemplo, con la fallida candidatura de Colombia para ser sede del Mundial 2014, ganada a la postre por Brasil. Luego, a través de la realización del Mundial Juvenil de Fútbol en 2011, evento que fue presentado como bandera de unidad nacional y ejemplo de superación para el país.

Días previos al Mundial Juvenil, el presidente Juan Manuel Santos impulsó la campaña “Mi bandera, mi país”, en la cual una bandera tricolor de 60 metros por 40 recorrió las ocho ciudades sede, recogiendo firmas para simbolizar la unión de todos los colombianos en torno al evento.

En resumen, para mejorar la calidad y objetividad de la información sobre política exterior, todos los sectores involucrados deben poner de su parte y tienen algo por aportar: las instituciones estatales, los medios de comunicación, los periodistas, la academia y el grueso de la sociedad civil.

Conclusiones y recomendaciones

La política exterior en los medios de comunicación nacionales carece de espacio y de seguimiento. La cobertura de temas internacionales tiene muy poco interés y se limita al registro. Muy pocas veces se ofrecen análisis, contextos y antecedentes. Es pertinente trascender el registro noticioso coyuntural para pasar al análisis y al seguimiento de temas y procesos.

La falta de cobertura de la política exterior genera que la ciudadanía no pueda acceder a la información necesaria y por esto no existe un debate racional sobre asuntos de interés en la materia. Por eso, los medios de comunicación no pueden continuar siendo indiferentes hacia las relaciones exteriores si se quiere que haya un debate público en la toma de decisiones. Como plantea la profesora Borda, “sin una base informativa al menos suficiente, no es posible que se lleve a cabo un debate serio sobre política exterior y dicha base sólo pueden proporcionarla los medios de comunicación” (Borda, 1997).

Por otra parte, la agenda informativa está supeditada a la órbita estadounidense y a los temas cruciales con los países vecinos. El alineamiento político con Estados Unidos sigue teniendo un gran peso en la perspectiva de los medios, a pesar del giro hacia el multilateralismo que el presidente Juan Manuel Santos le ha imprimido a las relaciones exteriores.

La pugnacidad es más llamativa que los procesos de cooperación e integración. La cobertura de la política exterior, independientemente de la sección en la que se haga, adolece de rasgos como el unifuentismo, la falta de espacio y los pocos recursos para corresponsales y enviados especiales. Estos aspectos repercuten negativamente en la calidad de la información.

En Colombia sigue imperando el aislamiento internacional. A pesar de la posibilidad de estar en contacto con información de todos los rincones del mundo a través de internet, sigue existiendo

una cultura parroquial y una óptica introvertida en la opinión pública. Además, los temas domésticos copan la atención y el espacio en los medios. La gravedad de los problemas locales se volvió argumento para la indiferencia hacia las relaciones exteriores.

Con la voluntad editorial se puede abrir la brecha para que los temas internacionales tengan espacio e interés. Por eso, la prensa puede dar el primer paso y abrir espacios a la política exterior.

La cooperación entre la academia y los medios de comunicación puede generar el mejoramiento del cubrimiento de las relaciones exteriores. Esto requiere, nuevamente, que se amplíen los espacios para la información internacional y para los expertos en el campo.

Varios analistas y periodistas consultados coinciden en la necesidad de una política de la Cancillería en materia de comunicaciones, y que esta se materialice en un espacio de difusión institucional, como un programa radial.

También hacen falta publicaciones especializadas que aborden la política exterior, en este momento cuando el país abre las puertas al multilateralismo y establece relaciones con países con los que antes no tenía.

Pero la prensa, además de dar a conocer las relaciones exteriores, también debe jugar un papel activo en el debate de las políticas y decisiones del Gobierno, acorde con su rol fiscalizador. O como dijo Rodrigo Pardo ante los cuestionamientos por revelar el acuerdo de las bases con Estados Unidos: “como periodista creo que la responsabilidad nuestra es contarle a la sociedad lo que está pasando en temas relevantes para el país” (Orozco, 2009).

Referencias

- Bastenier, M. Á. (2009). *Cómo se escribe un periódico. El chip colonial y los diarios en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano.
- Bastenier, M. Á. (2010). *Los medios digitales amenazan circulación de la prensa escrita*. Recuperado en: <http://www.cronicon.net/paginas/ediciones/ediciones11/017.htm>
- Bell, G., Borda, S., Gómez, H. y otros. (2010). *Misión de política exterior de Colombia*. Bogotá: BID, Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Borda, S. y Tickner, A. (2011). *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Borda, S. (1997). Medios de comunicación y política exterior en Colombia. *Colombia Internacional*, 38, pp. 28-37.
- Borda, S. (2012, marzo). *Entrevista sobre Guantánamo*. UN. Radio, Entrevistador.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2012, marzo). *Colombia, balanza comercial según grupos económicos y principales países*. Recuperado el 25 de marzo de 2012 en: www.dane.gov.co
- ¿Final feliz? (2008, marzo 10). *Semana*, 1349.
- Gómez, S. (8 de marzo de 2012). EE. UU. evitó calificar la decisión de Colombia sobre Cuba en la OEA. *El Tiempo*.
- Gutiérrez, L. (2008). La equidad informativa en los medios de comunicación colombianos. *Folios*, 14-17, pp. 108-117.
- Los enviados del pentágono. (2009). *Cambio*, 835, pp. 22-27.
- McBride et al. (1980). *Un solo mundo, múltiples voces. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Lineamientos de la Política exterior colombiana*. Recuperado el 20 de marzo de 2012 en: <http://mre.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/fddb960045bd55aea613e64afef0c9ac/lineamientos+de+PEC+FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fddb960045bd55aea613e64afef0c9ac>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Logros del primer año de gobierno y los desafíos que vienen*. Recuperado el 20 de marzo de 2012 en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/LogrosyDesafios.pdf>
- Mi nuevo Mejor amigo. (2010, noviembre 7). *El Tiempo*.
- Molano, A. (2010). Crónica de males de la política exterior colombiana. *UN Periódico*, 135.
- Orozco, C. (7 de febrero de 2010). Cierre de la revista 'Cambio', golpe al periodismo de denuncia. *El Espectador*.
- Orozco, C. (5 de julio de 2009). Actuar con arrogancia sería un error. *El Espectador*.
- Paredes, C. (27 de enero de 2011). Gira de Santos: Un nuevo despertar de la política exterior. *Semana.com*.
- Pisando fuerte. (2012, febrero 13). *Semana*, 1554.
- Presidencia de la República. (1999). *Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*.
- Rey, G. (2007). *La fuga del mundo. Escritos sobre periodismo*. Bogotá: Random House Mondadori.
- Sáenz, M. (2004). El mundo ante los colombianos. Prensa con ojos prestados. En H. A. Faciolince et al., *Poder y medio*. Bogotá: Aguilar.
- Tickner, A. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia Internacional*, 49-50, pp. 39-51.
- Varios autores. (2010). *Misión de política exterior de Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento, Ministerio de Relaciones Exteriores.

La prensa, ¿convidada de piedra en el examen de la política exterior?

Jorge González Patiño*

¿Son los medios de comunicación colombianos agentes activos o simples convidados de piedra en los procesos relacionados con la formulación y el análisis de la política exterior del país? El interrogante, complejo en sí mismo, resulta sugestivo a la hora de analizar un tema al que la academia no parece haberle prestado la atención suficiente.

Ligados a una tradición atávica, los editores en América Latina defendían hasta hace poco tiempo la idea según la cual la prensa —entendida en su acepción general— estaba hecha para registrar los acontecimientos, para dar fe de ellos, pero debía ser especialmente cautelosa al transitar por los terrenos del análisis, la crítica y, sobre todo, de asumir posiciones o formular propuestas sobre el manejo de la cosa pública (Gómez, 1979, p. 5).

Del culto a esa tradición pudo haberse derivado una suerte de inhibición que hasta comienzos del presente siglo llevaba a los periodistas a actuar como poleas de transmisión entre las fuentes y el público. No obstante, esa tendencia puede estarse revirtiendo, en la medida en que editores y reporteros han entendido que, como lo dijo a finales del siglo XX el periodista y escritor argentino Tomás Eloy Martínez, ante una asamblea de la Sociedad Interamericana de Prensa, “el lenguaje del periodismo futuro no es una simple cuestión de oficio o un desafío estético”¹.

* Magister en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Comunicador Social y Periodista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Jefe de Investigaciones de la revista *Dinero* y profesor de la Maestría en Periodismo de la Universidad del Rosario.

¹ Las palabras del ya fallecido intelectual argentino están contenidas en una ponencia presentada el 26 de octubre de 1997 en Guadalajara, ante un auditorio conformado por propietarios y editores de periódicos del continente americano. “Periodismo y narración: desafíos para el Siglo XXI”, es el título de su documento.

La idea de Martínez, cuya semilla ha ido generando frutos en las salas de redacción, el periodista y sus medios son voces a través de las cuales es posible percibir la realidad, reconocer las emociones y tensiones secretas de la realidad, entender el por qué, el para qué y el cómo de las cosas con el mismo grado de deslumbramiento de quien las observa por primera vez.

Su reflexión, ligada a la que tiempo atrás formuló John S. Knight sobre el alcance escrutador, fiscalizador y depurador de los medios (González, 1990. p. 17), podría llevarnos a una conclusión intermedia, aunque todavía tentativa: el compromiso fundacional de registrar fielmente los hechos no debe reñir con el papel de la prensa de conjugar en la praxis los verbos analizar, cuestionar y proponer. Y hacerlo sin que ningún campo —incluido el de la política exterior y las relaciones interestatales— le esté vedado.

Ahora parece más cierto que nunca que los medios no hacen mal en arrogarse la condición de defensores activos del interés público, pues para ellos es más fácil averiguar hechos que están al alcance del público. Ese acceso, de alguna manera privilegiado, comporta el deber ético del que nos hablaba Tomás Eloy Martínez —caracterizado defensor de la libertad de prensa desde los tiempos aciagos de las dictaduras latinoamericanas de la década de los 80— al abogar para el periodista por un papel que trascendiera los límites de una tarea meramente notarial.

Ahora bien, aquí surge un primer problema en este análisis. No es posible dar por sentado que la política exterior colombiana sea entendida *per sé* por los medios y por los expertos como un asunto de “interés público”. Los académicos y funcionarios —algunos de ellos columnistas habituales de la prensa— que en 2009 hicieron parte de la Misión de Política Exterior de Colombia le dedicaron unas pocas líneas de su denso informe de 149 páginas al papel de los órganos masivos de difusión².

Los autores del informe incluyeron a los medios masivos en categoría de actores de una llamada “diplomacia paralela” ejercida en el ámbito de la sociedad civil. Los autores, que no se detienen en condiciones adicionales, describen ese rol en Los siguientes términos:

[...] La creciente participación de la sociedad civil en las relaciones internacionales se ha dado principalmente de dos maneras. La primera consiste en la mayor interacción del Estado con actores no estatales en la formulación y ejecución de la política exterior. La segunda modalidad es la llamada “diplomacia paralela”, que consiste en el ejercicio de labores de interlocución de actores no gubernamentales con distintas contrapartes globales estatales y no estatales. Las redes transnacionales de defensa constituyen una de las expresiones más comunes de ese nuevo activismo. Están compuestas por actores no gubernamentales —grupos sociales, étnicos, sindicales, medios de comunicación, académicos, entre otros— de distintos países que, unidos por intereses comunes, comparten información sobre problemas específicos y ejercen influencia ante gobiernos y organismos multilaterales [...].³

² La Misión, creada durante el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez con el propósito de generar recomendaciones sobre el papel de Colombia en el concierto de naciones, estuvo integrada por Gustavo Bell, Sandra Borda, Hernando José Gómez, Socorro Ramírez, Mauricio Reina, Camilo Reyes y Juan Gabriel Tokatlian. El documento final fue recogido en un documento publicado con los auspicios de Fedesarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo.

³ Este análisis está contenido en las páginas 22 y 23 del documento en cita.

Pero no es posible mirar de soslayo el documento en la medida en que reivindica el derecho de la sociedad civil a participar en distintos ámbitos de la vida pública, incluida la política exterior. El planteamiento es medular porque estimula, así sea de manera tácita, a debatir sobre la necesidad de que esa política se despoje progresivamente de la condición pética de “secreto de Estado”.

No se trata de una afirmación caprichosa. La Constitución colombiana le da el rango de fundamental al derecho de petición⁴ y las leyes que lo reglamentan le dan al periodista acceso preferencial a la información sobre actuaciones administrativas del Gobierno⁵. Las decisiones sobre política exterior no escapan del todo al ámbito administrativo, aunque es cierto que la legislación establece excepciones para aquellos asuntos relacionados con la Defensa nacional y con asuntos potestativos del Presidente de la República, principal responsable de la política exterior.

“Nuestra legislación se quedó rezagada frente al ritmo de la globalización. Varios de nuestros funcionarios, especialmente los de la Cancillería y los del Ministerio de Defensa, aún están convencidos de que todas sus actuaciones son secretas y, por ese camino, relativizan la importancia del derecho petición”, advierte el periodista y escritor Jairo Lozano Bustos⁶.

Este mismo rezago se advierte todavía en la práctica periodística, pues algunos editores y reporteros ven los temas afines a la política exterior como asuntos del dominio exclusivo del Jefe del Estado y de sus asesores más cercanos. “Las élites colombianas han sabido proyectar la idea, sesgada por supuesto, de que la política exterior es un tema tratado en guetos del poder Ejecutivo”, afirma el también periodista Harold Abueta Cañadas⁷. “Y esa vocación secretista — agrega — conspira contra el derecho de la gente a estar bien informada y hace inane el papel de los medios interesados en influir en decisiones de política pública”.

En la academia y en las salas de redacción ha hecho carrera un lugar común según el cual a los medios de información en Colombia no les interesa o le dan un pobre despliegue a la información sobre política exterior y relaciones internacionales en general. Es más, ese diagnóstico, empírico en realidad, da por cierto que prensa, televisión, radio y otros órganos que sirven información en la red no cuentan con especialistas en estas materias, razón por la cual los contenidos no resultan sustantivos.

Sin embargo, los resultados de un sondeo realizado como insumo para este artículo tienen a desafiar esa percepción. Veamos:

⁴ El artículo 23 de la Carta Política consagra ese principio. La doctrina y la jurisprudencia lo han reforzado, pues consideran que los actos administrativos, rango en el cual están casi todas las decisiones de Gobierno, son públicos por naturaleza.

⁵ Las ritualidades contenidas en el Código Contencioso Administrativo, lo mismo que la Ley 51 de 1975, declarada parcialmente inexequible en cuanto obligaba a la acreditación profesional de los periodistas, le dan sustento a dicho acceso preferencial.

⁶ Lozano es miembro del equipo de editores de *La FM*, estación de la cadena radial RCN, y se ha destacado en el cubrimiento de asuntos sensibles en las relaciones de Colombia con Venezuela y Estados Unidos, principalmente.

⁷ Abueta, subdirector del portal Kienyke, formuló su observación durante una conversación con el autor de este artículo.

- El periódico *El Tiempo*, el de mayor circulación en el país, estructuró un equipo en el que 80 por ciento de los periodistas cuenta con estudios de posgrado en materias afines. Su editor internacional, Eduard Soto, es magíster en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad Lovaina, Bélgica. “Realizar la maestría —explica el periodista— me ha ayudado a tener una visión más aproximada a los conflictos internacionales actuales. En la maestría me especialicé en Oriente Medio y arranqué en *El Tiempo* cubriendo esa región. Eso me ayudó a ascender de puesto y hoy tengo una visión mucho más clara de la política exterior colombiana. Tener un posgrado no es una condición obligatoria para ser contratado o ascender, pero sin duda beneficia”⁸. El subdirector del periódico, Andrés Mompotes, tiene un título de maestría de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.
- RCN Televisión tiene al frente de su redacción de asuntos internacionales a Andrés Linares, graduado de la Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de los Andes. “Haber realizado la maestría me ayuda para hacer análisis de la situación internacional y para escoger a los columnistas invitados de nuestra sección editorial. Es probable que mi título haya contribuido a que me asignaran como editor”, explica Linares. Adicionalmente, Rodrigo Pardo, director de noticias del canal es magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de John Hopkins, en Estados Unidos, y fue Ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998).
- *La W Radio*, estación que según el Estudio General de Medios (EGM, 2011) ocupaba el primer lugar de sintonía en estratos altos y medios, confió la misión de editar la información sobre política exterior al ingeniero civil Andrés Torres, alguien que domina varios idiomas y que estudió en Europa y Estados Unidos. Torres cuenta con un productor que es politólogo de la Universidad de los Andes, especializado en periodismo. Su posición frente al papel de los medios es, empero, algo escéptica: “los medios de comunicación en Colombia, como en todo el mundo, influyen en la toma de decisiones de los gobiernos por ser generadores de opinión, pero no podría asegurar que influyan más en las decisiones de política exterior que en las de política interna”.
- Luis Carlos Vélez, que en marzo de 2012 asumió como director de noticias del Canal Caracol, trajo como presentadora desde Washington a la periodista Vanessa de la Torre, magíster en Ciencias Políticas en la George Washington University.
- La editora internacional de *El Espectador*, Angélica Lago, ha tomado cursos de Relaciones Internacionales en el Departamento de Estado de Estados Unidos y está conformando un equipo de jóvenes periodistas que espera especializar en el tema.

Otro aspecto importante tiene que ver con la formación de las audiencias, que día a día reclaman una información más cualificada. “Creo que los ciudadanos son cada vez más sofisticados y tienen más acceso a la información y, en consecuencia, necesitan un periodismo que ordene los datos,

⁸ El sondeo fue realizado en la segunda semana del mes de marzo de 2012, con la colaboración de historiadora Alice Pipitone, entonces candidata a magíster en Periodismo de la Universidad del Rosario e integrante del equipo de investigación de la revista *Dinero*.

que oriente, que explique la realidad. Los ciudadanos del siglo XXI son un campo fértil para el buen periodismo y lo serán cada vez más”, observa el periodista y ex canciller Rodrigo Pardo⁹.

Una crónica vivencial

Hecho el prolegómeno, es necesario a estas alturas formular una aclaración necesaria para el lector. Escrito por alguien con formación original como periodista, este *paper*, dada su naturaleza temática, podría reflejar una serie de condicionamientos, a partir del estilo con el que se aborda. Sin embargo, como buscamos elementos de juicio para evaluar la injerencia de los medios de la política exterior colombiana, consideramos útil hacer en este apartado un abordaje de tipo empírico casuístico, que nos servirá de insumo para el análisis posterior.

Se trata de un estudio de caso, escrito a manera de crónica vivencial, sobre las circunstancias que rodearon el cierre de la revista *Cambio*, en febrero de 2010¹⁰.

Es necesario advertir que la forma de abordaje no es producto de un capricho ni reniega, en absoluto, del marco teórico al que debe ceñirse. La posición editorial que mostró la publicación hasta el día en que fue clausurada, la llevó a cuestionar incluso decisiones gubernamentales ligadas a la entraña de la política exterior adoptada, al amparo de rasgos ideológicos muy particulares, por el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe. Es más, hay evidencia firme de que la revelación sobre las negociaciones de un Acuerdo de Cooperación que le permitiría al Pentágono usar las siete bases militares más importantes de Colombia, fue uno de los detonantes de la decisión.

A menudo las decisiones editoriales sobre estos asuntos son tomadas con el uso de insumos meramente empíricos: el olfato del periodista, las destrezas reporteriles puestas a prueba en medio de los apremios del cierre de edición. Pocas veces hay espacio para una pausa en la que editores y reporteros puedan construir sinergias, en beneficio de la verdad, con especialistas en política exterior.

El día a día de los medios denota que están desconectados, casi por completo, de la academia en este frente. Sin embargo, también son visibles los espacios que en los medios han conquistado expertos que buscan contribuir con sus análisis a la comprensión de hechos y procesos por parte de las audiencias. Pero los esfuerzos se muestran parcelados: periodistas y especialistas trabajan en nichos distintos.

Esto fue cierto durante las dos administraciones de Uribe y sigue siéndolo incluso hoy, cuando amplios sectores de opinión reconocen en Juan Manuel Santos a alguien que ha conseguido darle el giro necesario a un modelo que parecía anclado en la época de la Guerra Fría, cuando los países del Tercer Mundo se alineaban con Washington o con Moscú.

⁹ Pardo formuló esa opinión en una entrevista para la revista *Diners*. Recuperada el 6 de abril de 2012 en: www.revista-diners.com.co/interna.php?ids=13&id=411

¹⁰ La Revista *Cambio* fue, hasta el día de su desaparición, un producto de la Casa Editorial El Tiempo. El autor de este artículo hacía parte del equipo periodístico de esa publicación. Su relato es construido con base en la experiencia que vivió. Algunos episodios fueron reconstruidos con la ayuda de los periodistas Elizabeth Yarce Ospina y Carlos Lora Falquez, integrantes del equipo de redacción de la revista.

Aunque esta postura parezca escéptica, hay alternativas para que los medios recobren y ejerzan su capacidad fiscalizadora e incluyan en su agenda un tema que no ignoran pero al que le reservan con frecuencia un tratamiento episódico y marginal. Todo es cuestión de identificarlas.

La hora del silencio

La tarde del lunes 8 de febrero de 2010, el entonces vicepresidente ejecutivo de la Casa Editorial El Tiempo, Guillermo Villaveces, convocó una reunión de urgencia con el director, los editores y el cuerpo de periodistas de la revista *Cambio*, publicación que entonces pertenecía a ese conglomerado de medios de comunicación, el más grande de Colombia. Nervioso y balbuceante, el emisario del grupo español Planeta —principal accionista de la compañía— comunicó una decisión que dejó pasmados a sus interlocutores: la revista dejaría de circular. “Es inviable financieramente y no es conveniente sostenerla a pérdida”, dijo el directivo.

Una lluvia de preguntas críticas y observaciones punzantes anegó el ambiente. Nadie allí compartía la razón esgrimida. Si bien las cifras no reflejaban una situación boyante, la revista, según los documentos a los que ocasionalmente tenía acceso su director, venía dando incluso algunas utilidades. Por lo demás, su principal activo, la credibilidad, estaba intacto, a juzgar por las reacciones de la audiencia frente a sus posiciones editoriales.

Aunque sin pruebas palmarias a mano, pero afectados por el difícil trance que vivían, los periodistas de *Cambio* dieron por cierto un rumor que circulaba de tiempo atrás: había irritación el gobierno de Álvaro Uribe por la fiscalización y el escrutinio crítico que el semanario venía haciendo a algunas de sus decisiones más sensibles. Habría dos temas en particular que enervaban el mal carácter del mandatario. De un lado, varias denuncias hechas por la publicación, entre ellas una muy sensible sobre el uso de subsidios del Programa Agro Ingreso Seguro para favorecer los intereses particulares de amigos —y eventuales aliados políticos— de su Ministro de Agricultura. Del otro, la revelación pública de los alcances que tendría un Acuerdo de Cooperación Militar que su administración negociaba en secreto con Estados Unidos, en virtud de los cuales *marines* y equipos militares podrían ser destacados por Washington en bases estratégicas de las Fuerzas Militares colombianas.

Algunas evidencias públicas tenderían a fortalecer la presunción. El 25 de septiembre de 2009, José Obdulio Gaviria, asesor de Uribe y hombre cercano al Grupo Planeta, publicó en su columna habitual en el diario *El Tiempo* una diatriba contra la oposición y se refirió a Rodrigo Pardo, director de *Cambio*, como al “líder de la bigornia” (según el autor del artículo, la palabra bigornia alude a “una cuadrilla” o a “la barra brava de cualquier cosa”)¹¹. El paso del tiempo confirmaría, por lo menos, la animadversión de Uribe frente a Pardo. En efecto, el 20 de diciembre de 2010, en uno de sus primeros trinos de su *twitter*, el ya ex presidente escribió: “Rodrigo Pardo: recuerdos de un canciller al servicio taimado del terrorismo”.

La coyuntura de la época era también caldo de cultivo para las suspicacias. Planeta, que contaba en su directorio de asesores con un hijo de José Obdulio Gaviria, apostaba a conseguir la

¹¹ Para una ilustración más amplia del episodio, ver el artículo “El cambio de Cambio: ¿una ofrenda al Gobierno?”, en <http://www.lasillavacia.com/historia/6441>. Recuperado el 18 de febrero de 2012.

adjudicación del tercer canal de televisión y entonces no parecía extraño que estuviese dispuesto a hacer concesiones al Gobierno a cambio de un buen posicionamiento para su oferta. En ese sentido, el grupo español haría valer su posición dominante en la estructura de la Casa Editorial El Tiempo para sofocar las posiciones adversas al cierre de la revista expresadas por influyentes periodistas y líderes de opinión como Enrique Santos Calderón y Roberto Pombo Holguín (este sucedió a aquel en la dirección de *El Tiempo*).

Cuando apareció la primera revelación periodística sobre la negociación para el uso de las bases militares¹², Colombia vivía fuertes tensiones con sus vecinos de la región andina, especialmente con Venezuela y Ecuador. El régimen de Hugo Chávez, que había amenazado con enviar tanques de guerra a la frontera después de la operación colombiana que concluyó con la muerte del jefe de las FARC 'Raúl Reyes' en suelo ecuatoriano, no ocultaba sus planes de fortalecer táctica y estratégicamente a su Fuerza Armada y pregonaba como logros relevantes sus acuerdos con Rusia para la compra de material bélico.

El artículo periodístico cuestionaba fundamentalmente tres aspectos del entonces pretendido Acuerdo. En primer término, se preguntaba si, según previsiones constitucionales, se hacía indispensable que el Gobierno buscara la autorización previa del Congreso y elevara una consulta ante el Consejo de Estado por tratarse posiblemente de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional. En segunda instancia, ponía en duda la juridicidad de lo que se pactaba por cuanto Colombia se comprometía a reconocer inmunidad diplomática a efectivos militares y asesores civiles de Estados Unidos¹³. Aseguraba, en concordancia con el punto anterior, que no estaban claros los límites de la actuación de militares estadounidenses en el país y que tampoco estaba calibrado el impacto de esa presencia en el ámbito de la soberanía nacional.

También informaba someramente que las partes podrían extender sus operaciones a terceros países, aunque a solicitud de estos. Aparentemente los negociadores no avizoraban el impacto que el eventual acuerdo tendría particularmente en la región andina. El primer borrador del documento, obtenido por los periodistas de fuentes cercanas a la negociación en Washington y Bogotá, identificaba en notas marginales los desacuerdos entre las partes y reflejaba una postura —que distaba de ser contundente— por parte de los emisarios colombianos, frente a los temas que la publicación juzgaba particularmente sensibles.

Algunos expertos que analizarían posteriormente la racionalidad del Acuerdo, firmado finalmente por Bogotá y Washington el 30 de octubre de 2009 y declarado inexecutable por la Corte Constitucional el 27 de agosto de 2010, postularían que el instrumento, entre otras variables, fue concebido por un factor disuasivo por parte de Colombia (Carvajal, 2011).

¹² El artículo en mención, titulado "Los enviados del Pentágono", se puede leer en: <http://www.cambio.com.co/portadacambio83>

¹³ Basado en opiniones de Jaime Córdoba Triviño, ex presidente de la Corte Constitucional colombiana y de otras fuentes no especificadas, el informe periodístico aseguraba que esa decisión podría ser lesiva para el orden jurídico internacional y afectaba también el principio de independencia de la justicia colombiana, ya que restringía su capacidad para investigar y castigar delitos cometidos en Colombia por personal militar foráneo.

La nuez de la decisión editorial

El lunes 22 de octubre de 2009, cuando los reporteros que estuvieron a cargo de la investigación sobre el tema de las bases presentaron sus hallazgos a consideración del Consejo de Redacción de la revista *Cambio*, se abrió un debate que no dejó de lado casi ninguna consideración sobre asuntos vitales: la autonomía editorial del medio, su compromiso con los lectores, beneficiarios finales del derecho fundamental a la información, los intereses nacionales en relación con la cuestión de la seguridad y la lucha transnacional contra el crimen, amén de los alcances del sigilo profesional en relación con la compleja cuestión de la defensa nacional.

Ex canciller y ex embajador en Venezuela y Francia, Rodrigo Pardo, director de la publicación, no dejó de calcular los riesgos. Sabía bien —y así se lo expuso a los periodistas— que no estaba lejano el peligro de que el artículo fuese entendido como pasto para las llamas de las confrontaciones regionales. Las posibles reacciones de los gobiernos de Estados Unidos y Colombia no escaparon a sus consideraciones. Pero había algo que le inquietaba tanto o más que lo anterior: la protección y seguridad de las fuentes, entre las que podría haber servidores públicos que hubiesen firmado cláusulas de confidencialidad.

Su evaluación previa fue respaldada por los juicios francos —acaso descarnados— que caracterizaban a la editora general, María Elvira Samper. Cuando leyeron los documentos y conocieron la ruta reporteril seguida para comprobar su autenticidad, Pardo y Samper decidieron que el artículo sería el tema de portada. Superada la prueba ácida, los dos dieron vía libre a los periodistas para la redacción del artículo y, a la hora de la revisión final, moderaron el análisis a partir de la abolición de adjetivos y juicios de valor que pudieran sesgar el artículo.

“Planos, sin arandelas. Esta va a ser una revelación, no un juicio”, fue su instrucción. “Planos”, en el argot de la redacción, significaba que el artículo sería más descriptivo que interpretativo, sin que eso implicara sacrificar un análisis útil para la comprensión del lector que llegaba a un tema lleno de complejidades.

Los editores siguieron deliberando en privado para estar seguros. Luego ratificaron su decisión ante los redactores del informe. Habían puesto de un lado de la balanza la decisión política del Gobierno que le daba a las negociaciones prácticamente el carácter de un secreto de Estado, ligado a lo que Uribe consideraba la prioridad coyuntural de la defensa nacional. Del otro, el derecho de la opinión a ser oportuna y verazmente informada. La doctrina y la academia periodística, más las normas éticas y legales del oficio, guiaron la determinación.

La primera conclusión fue que la reserva legal, si la hubiera, tenía fuerza vinculante para las partes, mas no para el medio de comunicación. A menudo los periodistas que, no bien enterados de los alcances fundamentales del derecho de petición de información, ni de las categorías de los documentos oficiales, ven en la reserva un obstáculo infranqueable y caen en la inhibición (León, 2004).

Pero la más fuerte consideración se concentró en la obligación del medio de revelarles a sus lectores lo que sabía, so pena de incurrir en una suerte de ocultamiento. Por lo demás, los editores estuvieron de acuerdo en que era necesario promover un sano debate público que le permitiera al

Gobierno tomarle el pulso a la opinión y a ésta conocer los detalles de un acuerdo que tenía que ver con el valor sustancial de la seguridad colectiva.

Doblegados ante la evidencia, los funcionarios del gobierno que fueron entrevistados por todos los medios después de la publicación de *Cambio* no negaron la negociación en curso, ni soslayaron los contenidos de los documentos revelados, pero sí se esforzaron por matizar su interpretación. Para el Gobierno, se trataba de un acuerdo de alcance limitado, que se concentraría exclusivamente en el ámbito de la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico y que en nada afectaba la soberanía de terceros países, si bien una de sus cláusulas dejaba abierta la posibilidad de que otros vecinos aliados se sumaran a eventuales operaciones contra el “crimen transnacional”.

Las previsiones sobre la reacción internacional no se hicieron esperar. Los presidentes de Venezuela y Ecuador se esforzaron por hacerle deleznable el terreno a Colombia en los foros regionales (la Unasur, el más importante de ellos). Brasil, inicialmente más del lado de Chávez que de Uribe, acaso se vio “impugnada” en su condición de potencia regional por Colombia e hizo público un acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos en el que las cláusulas ponían a los dos países en condición simétrica. Resultaba indiscutible que la información periodística había calado hondo en los terrenos de la política exterior.

No es aventurado afirmar que la divulgación temprana del acuerdo, sustraído del ordenamiento legal por la Corte Constitucional, repercutió, al lado de otros factores tangibles e intangibles, en el nuevo tratamiento dado a la política exterior colombiana (PEC) por el presidente Juan Manuel Santos, sucesor de Uribe.

De hecho, Santos –Ministro de Defensa de Uribe en la época en que se inició la negociación– optó como Jefe del Estado por dejar en salmuera el Acuerdo, al que la Corte Constitucional le dejó abierta la posibilidad de que fuera renegociado con las ritualidades de un tratado internacional, y a partir de allí puso en marcha una política de distensión y apaciguamiento con Venezuela y Ecuador, que hasta hoy parece haberle dado réditos.

Medios y PEC: lectura interdisciplinaria

Más allá de sus alcances anecdóticos, la crónica precedente nos sirve para ambientar una reflexión a fondo sobre la injerencia de los medios en la demarcación de los derroteros de la PEC. Es evidente que la historia relatada sobre el cierre de la revista *Cambio* y la controversia previa generada por la divulgación del Acuerdo sobre el frustrado uso de las bases militares, transcurre en medio de circunstancias extremas y para nada rutinarias en el día a día de los medios de comunicación.

La historia fue traída a colación de una manera deliberada por el autor del *paper*, que fue además uno de sus protagonistas como integrante del equipo periodístico de la revista en aquel entonces. Es un recurso suyo para llamar la atención sobre un hecho sin antecedentes en la historia reciente del país: la manera como el escrutinio crítico hecho por un medio informativo a una decisión de gobierno en el campo de la política exterior, impacta el ámbito de su aplicación. Sin embargo, se trata tan solo de un preámbulo –que oculta mal su pretensión de ser ilustrativo– para ofrecer respuestas, así sean tentativas, a preguntas complejas: ¿la política exterior hace parte de la agenda de los medios de comunicación colombianos?, ¿influyen los medios en la orientación de

esa política?, ¿anidan esos canales de expresión la intención de proteger intereses ideológicos o personalistas en este mismo frente?

Antes de transitar el terreno sinuoso que nos llevaría a respuestas razonablemente aceptables, imaginemos, en aras de este ejercicio, qué habría ocurrido si al Consejo de Redacción en el que fue decidida la publicación del artículo de portada de *Cambio* hubiesen asistido exponentes de algunas escuelas clásicas disciplinares de las relaciones internacionales.

Es probable que ninguno de ellos hubiese “votado” en contra de la divulgación, pero también lo es que hubieran hecho contrapeso a los argumentos estrictamente periodístico-empíricos que terminaron primando.

El exponente del realismo clásico habría propuesto quizá no “estigmatizar” el Acuerdo, por considerarlo un recurso de autoayuda que le permitiría al Estado colombiano hacer valer sus intereses y preservar su existencia en el contexto de un sistema regional anárquico y, por ende, proclive al conflicto. Argüiría que la presencia de tropas estadounidenses en bases colombianas no debería interpretarse como una cesión de soberanía, sino como un factor que le ayudaría al país a garantizar el equilibrio de poder en relación con Venezuela, por ejemplo.

El representante del constructivismo plantearía, montado en hombros de Wendt (2005, p. 18), que “la anarquía es lo que los Estados hagan de ella” y reivindicaría la idea liberal según la cual las instituciones internacionales están en capacidad de transformar las ideas y los intereses interestatales. En ese sentido daría su aprobación para que el debate en torno al Acuerdo que estaba en ciernes se anticipara y tuviera eco en escenarios internacionales para calibrar sus efectos.

Un discípulo de Barry Buzan (1998, p. 23) propondría que el caso fuera examinado a la luz de lo que su maestro concibe como un “proceso de securitización”, que se inicia a partir de la percepción de una amenaza. Ese proceso, en consecuencia, debería estar asociado a su respectiva politización e inclusión en el debate público, lo mismo que a la influencia del gobierno encargado de adoptar las acciones que juzgue necesarias. Insistiría en que se desencadenaría una dinámica que se produce normalmente en escenarios de crisis en los que son adoptadas medidas de emergencia que, incluso, pueden desbordar parámetros legales o ir en contravía de las costumbres.

Es factible que el realista metiera de nuevo baza en el asunto para sugerirles a los periodistas no circunscribir su análisis a cuestiones jurídicas, tanto domésticas como asociadas al Derecho Internacional, ya que a su juicio el derecho es un instrumento de los “Estados débiles”.

Un ‘súbdito’ de la escuela inglesa, encarnada por Hedley Bull, lo rebatiría de inmediato y le diría que, si bien estuvo de acuerdo con él en las reflexiones sobre el “equilibrio del poder”, este también ha servido “para proteger la independencia de los Estados de determinadas zonas frente a la posibilidad de que fueran absorbidos por una potencia predominante allí. Igualmente, ha generado las condiciones para hacer operativas la diplomacia, el derecho internacional y la propia guerra” (Bull, 1997, p. 158).

Ahora bien, el lector puede estar pensando que un ejercicio como el que se presenta aquí, así sea de manera imaginaria, es un “imposible fáctico”. Y es posible que lo sea, si tan sólo se tiene en

cuenta que las salas de redacción de los medios masivos se mueven al ritmo febril de los hechos y de la coyuntura y que disponen de escasos escenarios de reflexión.

Pero algo es cierto: medios y academia han trasegado por caminos diferentes a lo largo de la historia y han coincidido poco en aquellos escenarios en los que se toman decisiones de fondo sobre política exterior. Como disponen de pocos recursos humanos especializados en una materia que, para el común de los directores y editores, es poco cercana a la “actualidad noticiosa”, los medios colombianos se han conformado con garantizar algunos espacios para que analistas forjados en la academia reflexionen sobre la materia. Esa es su manera de agregarle valor a unos contenidos en los que predominan a diario las noticias de registro. Este modelo no es malo *per sé*, pero debe ser reconfigurado para que las reflexiones sean mutuas, constantes y acaso enriquecedoramente interdisciplinarias.

Los medios caben en la estrategia

La independencia, la autonomía editorial y su sentido de fiscalización de los asuntos públicos son atributos esencialísimos del quehacer periodístico (Restrepo y Herrán, 1991, p. 76). Sin embargo, eso no implica que los medios, que se arrojan la condición de “formadores de opinión”, hagan valer esa destreza y asuman unas posiciones claras frente a las políticas públicas en las relaciones internacionales.

Los gobiernos no deben perder de vista que los medios caben dentro de los componentes estratégicos de la PEC. No a la manera de figuras volubles, maleables o manipulables, sino como multiplicadores de los mensajes ligados al interés nacional (si es que en verdad Gobierno y medios tienen claro algún día cuál es).

No podría predicarse que los gobiernos colombianos no han tenido en cuenta el papel de los medios en la proyección de políticas exteriores (en plural, pues no ha existido una política de Estado). No obstante, sí es palpable que en el país aún no se aplica a plenitud un modelo que nació durante la Segunda Guerra Mundial, cuando, según Mattelart (2003, pp. 28-33), la información y la cultura se convirtieron en uno de los frentes estratégicos de la geopolítica. “Para hacer frente a las potencias del Eje de América Latina — recuerda el autor — la Casa Blanca se vio en la obligación de replantearse sus estrategias en este ámbito a partir de 1938, lo que implicaba el definitivo abandono del principio de aislacionismo y de su corolario, la ausencia de una política oficial de información internacional” .

Incluso regímenes totalitarios se han lucrado del modelo occidental, de apertura sin límites geográficos a la información. El mismo Mattelart rememora que durante la Guerra del Golfo “la fusión entre la cultura de masas, el espectáculo y la propaganda contrastaba con la verborrea burocrática y la manipulación grosera empleadas por la dictadura de Bagdad, incluso si, en numerosas ocasiones, Sadam Hussein supo aprovecharse hábilmente de la oportunidad que le deparaba la CNN para acceder a una audiencia transfronteriza, al amparo del principio de libre circulación de la información vigente en las democracias occidentales” (Mattelart, 2003, p. 17).

Ardila, Montilla y Garay (2009, p. 18) explican que tradicionalmente los asuntos internacionales en Colombia han estado concentrados en los gobiernos de turno, en una minoría política. Empero,

advierten la creciente presencia de actores de la sociedad civil a los que atribuyen el ejercicio de una “diplomacia paralela” o “alternativa”, estimulada por el acceso cada vez mayor a fuentes de información sobre asuntos mundiales. El concepto de lo “interméstico” los lleva, sin embargo, a una conclusión:

La principal preocupación de la ciudadanía continúa dirigida hacia los asuntos internos que son los más inmediatos. De ahí que muchos jefes de Estado formulen la política exterior para sus ciudadanos, y realicen un uso instrumental doméstico de los conflictos externos, principalmente vecinales (Ardila, Montilla y Garay, 2009, p. 24).

Ahora bien, el alineamiento crónico de los órganos masivos tradicionales con los gobiernos parece haber producido un doble efecto: la defensa de intereses mutuos los ha llevado a inhibirse a la hora de la formulación de propuestas o críticas respecto al enfoque de PEC. Un palpable temor reverencial, ligado a un alto grado de desconocimiento de la materia, los ha hecho proclives a acoger sin mayores reservas la versión oficial.

Como lo advierte Coronell (2011, pp. 14-17), el periodismo de complacencia, que alaba y no molesta el poder, es el mayoritario. Ese fenómeno hace impracticable una información mediática completa, al tiempo que lleva al empobrecimiento temático de la política y a la baja calidad de la democracia.

De contera, Rincón y Magnini (2011, pp. 35-38) recalcan que la lucha por la hegemonía del proyecto político en América Latina implica una disputa entre gobiernos, medios, empresarios internacionales, agendas ciudadanas, mafias y nuevos movimientos sociales que compiten en función de estrategias discursivas y narrativas que son del orden de lo político, pero que se debaten en el orden de lo mediático.

Si de alineamientos y escenarios mediáticos privilegiados se trata, el gobierno de Juan Manuel Santos tendría un tratamiento especial que obedecería, en buena medida, al origen del mandatario, miembro de una familia que controló hasta 2010 el diario de mayor circulación nacional y, en la recta final, un holding de medios en todos los formatos. Pero podría resultar injusto atribuir la percepción favorable de su gestión en el campo internacional a un simple respaldo mediático.

Pragmático o no, su giró en los enfoques de la PEC han sido tangibles. Los antecedentes invitaban a pensar que Santos se mantendría en línea de heredad ideológica frente a Uribe, con quien había fundado el Partido de la U; los hechos se encargarían de sugerir bien pronto lo contrario. En temas internacionales, Santos rompió rápidamente las posibles ataduras que lo ligaban a su antecesor. Una muestra de ello es que Uribe, cuando Santos ya tenía la calidad de presidente electo, dio instrucciones al embajador ante la OEA para que exhibiera allí pruebas sobre la presencia de las FARC en territorio de Venezuela, con lo cual arrojaba combustible sobre las llamas de la conflagración. Sin embargo, veinte días después del debate en la OEA y tres días después de su posesión como presidente, Santos recibió a Chávez en la quinta de San Pedro Alejandrino, en Santa Marta, y los dos anunciaron el advenimiento de una nueva era en la relación bilateral.

Más allá del peso específico de los acuerdos que se hubiesen podido lograr con Venezuela, primero, y con Ecuador después, el pragmatismo mostrado por Santos lo puso a tono con sus

intereses. En un artículo de portada en la revista *Semana*, aparecido bajo el título “¿Líder regional?” y publicado en la edición que circuló entre el 18 y el 25 de abril de 2011, se afirma: “Santos no mira quiénes son sus amigos y sus enemigos, sino dónde están sus intereses”¹⁴.

Esos intereses comenzaron a reflejarse en una vertiginosa sucesión de hechos que, cumplidos los primeros ocho meses de gobierno, mostraban el norte del mandatario: la recomposición de las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador, sus oficios de amigable componedor para que Honduras regresara a la OEA después de la ruptura producida por el golpe de Estado contra Manuel Zelaya, sucedido por Porfirio Lobo; la llegada de Colombia a la presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU y a la Secretaría de Unasur, amén de su proximidad con Brasil, el primer país que visitó luego de asumir el mando. Lo hizo en contravía del protocolo de la costumbre de los mandatarios colombianos de ir primero a Washington.

En la agenda de política interna, que suele generar estímulos que inciden en la estructuración de la política exterior de un Estado (Gyngell y Wesley, 2003. pp. 86-91), Santos obtuvo en entrada avances importantes para la proyección de valores nuevos por parte de Colombia. Uno de ellos fue la aprobación, por parte de Congreso, de la Ley de Víctimas. De la mano de la *Unidad Nacional*, la coalición que lo llevó al gobierno, se produjo así un estatuto orientado —al menos en teoría— a restañar heridas causadas por el conflicto, a restablecer los derechos de las víctimas y contrarrestar los efectos de la impunidad protectora de crímenes de lesa humanidad. Esa “victoria legislativa”, como él mismo la presentó, fortaleció el prestigio del país en el seno de la Organización de Naciones Unidas, cuyo secretario general, Ban Ki-moon, fue testigo de la sanción de la ley y mentor del apoyo económico que demandaría su aprobación.

Avances como ese podrían contribuir a un cambio gradual en la percepción de Colombia como un país donde la influencia de la guerrilla y el narcotráfico había sojuzgado el régimen de los derechos humanos. Sojuzgamiento que, a su vez, dejaba estancado el ejercicio del poder del Estado en un estrecho ámbito de represión y soluciones armadas.

El reconocimiento de la existencia de un conflicto armado en Colombia también ha gozado de acogida en el exterior, particularmente entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil que son partidarios de que a los grupos irregulares le sea exigible el respeto a normas de derecho humanitario, lo cual podría desestimular el empleo de medios de destrucción masiva.

Posteriormente, consiguió contener un conato de crisis que amenazaba la realización de la Cumbre de las Américas en Cartagena. Ecuador encabezó un grupo de países que exigían la presencia de Cuba en esa reunión de alto nivel, a riesgo de que Estados Unidos declinara su asistencia. Santos y su Canciller fueron a La Habana para explicarle personalmente al jefe de gobierno de la isla las razones por las cuales ese país, bloqueado por Washington, no podría recibir invitación formal. Los medios en general aplaudieron la gestión y la presentaron como un gran logro, aunque nunca revelaron los detalles del encuentro.

Ese mismo aplauso fue reservado a otras gestiones evaluadas por la forma más que por el fondo. La ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín, aparecía en el *ranking* publicado

¹⁴ El artículo fue redactado por los periodistas Rodrigo Pardo, entonces asesor editorial, y Paula Durán, redactora política.

cíclicamente como la funcionaria estrella del establecimiento y los medios masivos calificaban de exitosas todas sus gestiones, incluida una visita a Beijing en marzo de 2012. Prensa, televisión, radio y portales coincidían en que la funcionaria había logrado abrirle a Colombia las puertas de China, pero ninguno se ocupó de poner en blanco sobre negro los resultados de la política de proyección de Colombia hacia el Pacífico.

En otras palabras, los “cubrimientos” han sido episódicos y no sistemáticos. Aún así, sería injusto decir que la política exterior es ajena al interés de los medios, que cada vez abren más espacio al análisis (así esté delegado casi por completo a los especialistas). Pero estos avances no dan la base suficientemente sólida para afirmar que la PEC hace parte de la agenda habitual de los medios de comunicación en Colombia.

Desafiar las versiones impuestas

De manera atávica los comunicadores colombianos se han mostrado inclinados a sublimar las versiones que los más poderosos medios occidentales —los de Estados Unidos— especialmente publican sobre las políticas de nuestros mandatarios. En febrero de 2011, un editorial de *The Washington Post* que abogaba por la pronta implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos fue presentado por la cadena radial *Caracol* como “un triunfo de la diplomacia colombiana” y, muy particularmente, del embajador Gabriel Silva.

En el formato televisivo, la cadena *CNN* es tenida como la brújula de la información internacional para la comunidad iberoamericana. En febrero de 2012 su influjo y su poder comercial amenazaban con quebrar a *NTN 24*, uno de sus competidores de origen colombiano (perteneciente al Grupo Ardila Lulle, dueño también de *RCN Radio y Televisión*)¹⁵.

Los canales privados colombianos han buscado imitar los formatos de los noticieros estadounidenses. El canal *Caracol*, de propiedad de la familia Santo Domingo, ‘repatrió’ incluso al presentador colombiano Luis Carlos Vélez, que trabajaba para *CNN*, para actualizar parámetros en esa dirección. Los principales medios colombianos tienen corresponsales en Washington que trabajan, a su vez, para órganos norteamericanos que defienden en sus contenidos el interés nacional de la Casa Blanca.

Una identificación sin reservas con el mismo modelo se advierte en los medios de origen colombiano que operan estaciones radiales propias dirigidas allí a las audiencias hispanas. Las formas de sus mensajes develan mucho más que rezagos de la era del *réspice polum*. Su imparcialidad, necesariamente, corre permanentemente el riesgo de quedar en entredicho.

Estas circunstancias concretas afectan, por su especial complejidad, un análisis sobre la contribución que los medios estarían en capacidad de hacer a la formulación de una PEC de amplio espectro y enfoque consistente en el tiempo. Al mismo tiempo, dan lugar a abordar otro problema no menos apremiante: el del acceso de los medios a la información.

¹⁵ La información fue suministrada, para efectos de esta investigación, por Édgar Téllez, subdirector de noticias del *Canal RCN*.

Los Derechos del Hombre, el Pacto de San José, la Declaración de Chapultepec y otros instrumentos de derecho internacional abogan por el libre acceso de la prensa a la información oficial, salvo en casos en que las reservas legales limiten razonablemente esa posibilidad. El ordenamiento jurídico colombiano recoge esos principios y la Carta Política, en sus artículos 20 y 23, protege la libertad de los ciudadanos a recibir información oportuna y veraz, proscribida la censura y garantiza el derecho de petición. Este último, reglamentado por el Código Contencioso Administrativo, parte del presupuesto según el cual todos los actos administrativos son públicos: sus excepciones solo aplican frente a la reserva sumarial, información relacionada con la defensa nacional y cierto tipo de información de carácter tributario.

Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores parece haber hecho del “secreto” una costumbre y crea, de facto, nuevas talanqueras para el ejercicio de ese derecho fundamental. Por ejemplo, ese despacho se resiste a responder preguntas sobre la formación profesional de los principales agentes diplomáticos y consulares de Colombia y aduce, como fórmula socorrida, que hacer públicos esos datos afecta el derecho a la intimidad de sus funcionarios.

Así las cosas, si los medios dependieran exclusivamente de la información oficial no podrían saber, por ejemplo, si Colombia dispone o no de burocracias diplomáticas técnicas y profesionales, comparables en un alto rango con las brasileñas, las chilenas o las peruanas.

Los periodistas “acreditados” para la cobertura de las relaciones internacionales suelen permanecer la mayor de su tiempo en el Palacio de San Carlos, sede de la Cancillería, o acompañar a sus funcionarios en giras a bordo de aviones oficiales. Sumergidos en ese mundo, muy poco le hacen seguimiento sistemático a procesos de decisiones tomadas en otros órganos de decisión y que fragmentan, más que articulan, la política exterior. Así pierden de vista que al rango de generadores de esa política pertenecen organismos como los ministerios de Comercio Exterior, Defensa y Ambiente, el Departamento Nacional de Planeación o agencias como Proexport y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, este último gestor de cooperación internacional.

La clave puede estar en olvidarse de que las fuentes de información están representadas por edificios pétreos. También, en que los cubrimientos enfocados en los procesos, antes que en las fuentes, permitirán divisar un panorama más amplio y otear un horizonte en el que formación, información, interpretación y capacidad de análisis crítico podrán convivir productivamente.

Conclusiones

En medio del panorama descrito, queda claro que el apego a las fuentes oficiales, el temor reverencial al establecimiento, amén de los intereses protegidos por políticas editoriales, inhiben en buena medida a los medios masivos a la hora de ejercer sus derechos y deberes relacionados con la fiscalización de la política exterior.

La falta de preparación de los periodistas en temas tan complejos como la política exterior, los ha llevado a delegar parte sustancial de su misión en especialistas provenientes de la academia. El problema no está, sin embargo, en la cesión de espacio sino en la falta de interlocución que se advierte entre unos y otros.

La libertad de la prensa parece todavía condicionada por la “versión oficial” de los medios más poderosos de las viejas potencias occidentales. Ante los vacíos informativos que se advierten, cadenas como *CNN* despliegan su capacidad invasiva en espacios que podrían haber sido “colonizados” por medios colombianos.

Los comunicadores, garantes naturales del derecho fundamental del público a estar bien informado, no conocen suficientemente y, por ende, no ejercen a cabalidad sus derechos a practicar un escrutinio profundo y racional de las políticas públicas.

Recomendaciones

Los medios masivos están llamados a velar por la formación y especialización de sus periodistas. No de otra manera podrían garantizarles a las audiencias una información de calidad y capaz de generar una opinión calificada que sirva de *input* a la formulación de una política exterior consistente.

Es necesario que la academia, a su vez, amplíe sus nichos y abandone los guetos que a menudo les impiden interactuar suficientemente con los medios y construir con ellos sinergias en beneficio de la verdad.


El Estado debe garantizar el acceso a la información y acabar con la proclividad que acusan sus funcionarios a creer que todo aquello relacionado con la política exterior tiene vocación de “secreto”.

Los órganos masivos de información están en capacidad de apagar el incienso que suelen quemarles a las fuentes oficiales, pues no de otra manera pueden rescatar la independencia que exige su oficio.

Sin que ello implique sacrificar los fueros presidenciales, los gobiernos deben ir más allá de los enunciados a la hora de rendir cuentas sobre su gestión en el campo de las relaciones interestatales. También es obligación suya abrir espacio a unas burocracias técnicas en los ámbitos diplomáticos y consulares, capaces de responder ante la opinión por sus ejecutorias.

Referencias

- Ardila, M., Montilla, P. y Garay, J. (2009). *Actores no estatales y política exterior colombiana: casos de los sectores académicos y empresariales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bull, H. (1997). *La sociedad anárquica: un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Buzan, B., Waever, O. & De Wilde, J. (1998). *Security: A new Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner.
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 273-307). Bogotá: Fescol.
- Coronell, D. (2011). Medios de comunicación y gobernabilidad en Colombia. Entre la verdad y la justicia, hay que escoger la verdad. En *Medios, Democracia y Poder*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Flemes, D. y Nolte, D. (2010). Alianzas externas para armamento y defensa: una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana. *Foreign Affairs Latinamerica*, 10. (1), pp. 22-33.
- González, J. (1990). *Periodismo en crónicas*. Bogotá: Instituto Colombiano de Estudios Latinoamericanos y del Caribe.
- Mattelart, A. (2003). *Geopolítica de la Cultura*. Bogotá: Editores Independientes.
- Restrepo, J. D. y Herrán, M. T. (1991). *Ética para Periodistas*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Rincón, O. y Magnini, A. L. (2011). La mediática del poder como lucha por la hegemonía del político. En *Medios, Democracia y Poder*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Wendt, Alexander (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política del poder. *Revista académica de relaciones internacionales*, 1, GERI-UAM. Recuperado 24 de marzo de 2012 en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/6/5.html>



■ El papel de las Organizaciones No Gubernamentales en la política exterior colombiana

*Davide Bocchi**

Introducción

En el sistema internacional han ocurrido cambios que, junto a la globalización, señalan que el Estado dejó de ser el único actor de la política exterior de un país y que surgen otros actores no gubernamentales que inciden directa e indirectamente (Ardila, 2009, p. 109). Uno de estos nuevos actores es la llamada sociedad civil. Dentro de ese marco general se analizarán en particular las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)¹. Esta selección se justifica en la medida que las ONG son los sectores de la sociedad civil más organizados y con mayor potencial de incidencia en políticas públicas, a nivel nacional e internacional.

Si bien la conceptualización necesaria al desarrollo de una teoría de la sociedad civil no está completa, lo cierto es que los aportes ofrecidos por Cohen y Arato [2000] establecen claramente los contornos de la teoría. En esencia, se trata de rescatar el potencial autonómico contenido en las formas de

* Abogado, Università degli Studi di Parma (Italia); magister en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Trabaja desde hace diez años en Colombia con ONG de derechos humanos y de cooperación al desarrollo.

¹ “Las ONG se definen negativamente, no por lo que son sino por lo que no son, es decir una organización no gubernamental” (Ponce, 2004, p. 73).

racionalización cultural del mundo de vida, debidamente protegidas y estabilizadas por un marco de derechos construidos a lo largo de la modernidad. De esta manera es posible pensar el problema de la legitimidad democrática en una nueva perspectiva que vaya más allá de los procedimientos normativos de la representación y el sistema electoral. El análisis de la democracia debe incluir también un concepto mucho más amplio de la participación, un juicio más riguroso de la representación y una extensión de la racionalidad consensual a todas las actividades de la vida cotidiana (Olvera, 2000, p. 8).

La política de las ONG es la política de la influencia, es decir, la presión indirecta sobre el sistema político que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al convencimiento. En Colombia existen ONG muy activas y diversas, por nivel territorial, composición, orientación y temáticas defendidas. Algunas ONG colombianas tienen una proyección claramente internacional, como aquellas que tienen estatus consultivo ante organizaciones internacionales, que tramitan casos judiciales ante la Comisión Interamericana para los Derechos Humanos o que publican los Informes alternos a los varios Comités del sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas. A menudo trabajan de la mano con las ONG internacionales (ONGI), que tienen presencia permanente en Colombia o que trabajan con Colombia.

El concepto de sociedad civil es muy amplio y en su interior existen todas las expresiones y posturas posibles. Por supuesto existen expresiones de la sociedad civil alineadas con el Gobierno, como el sector privado, los gremios, las fundaciones empresariales, así como centros de pensamiento, *think tanks* y ONG. Cuando en el texto se habla de ONG, se considerará sobre todo la visión de las organizaciones que propenden por la defensa de los derechos humanos, la paz con justicia social, la democracia participativa y el desarrollo equitativo y sostenible.

En Colombia “los esfuerzos de los candidatos presidenciales por marcar diferencias en sus agendas programáticas no se concentran nunca en los desafíos que enfrenta el país en el orden mundial, sino en asuntos locales que son percibidos como importantes por los votantes y que pueden incidir en su intención de voto” (Tickner, 2010). Fiel a la tradición —y también para no aparentar un distanciamiento con la administración anterior— la campaña electoral del actual presidente Santos contenía pocas y genéricas referencias a la política exterior. “El gobierno de Juan Manuel Santos le ha dado un giro en redondo a la política exterior colombiana. En su campaña electoral no se percibió ese mensaje, que comenzó a vislumbrarse desde el momento de su elección y se confirmó en su posesión y el arranque de su mandato” (Ramírez, 2011, p. 79). De hecho, el ex columnista Ernesto Yamhure (2010) se preguntó:

¿Quiénes votamos por Santos sabíamos que esa iba a ser su hoja de ruta? La respuesta es no. Jamás se nos dijo durante la campaña que abrazaría a Chávez como a su nuevo mejor amigo, ni que embarcaría a la nación en aventuras legislativas cuyo costo fiscal nadie conoce, ni mucho menos que iba a poner a su Canciller a condenar decisiones que, acertadas o no, tomarían funcionarios del anterior gobierno [...].

O al revés, la columnista María Jimena Duzán (2010) afirmó: “por esta semana soy santista”. Estos cambios de opinión se refieren sobre todo a la política interna de restitución de tierras, pero tienen que ver también con la política exterior, como la relación con los países vecinos. Esta diferencia

entre el programa de un candidato y la política de un elegido le quita el piso a la supuesta representatividad de un Presidente hacia sus electores. De toda forma, la representatividad electoral — aunque existiera — no implica que se pueda gobernar sin tener en cuenta las demandas y propuestas de sus propios ciudadanos.

No solo el programa de gobierno de Santos fue esquivo en política exterior, sino que — una vez elegido — esta política ha sido diseñada en el marco de un sistema presidencial, casi exclusivamente por el Gobierno, con el aporte tal vez — o la súplica — del sector exportador que clamaba por la reanudación de las relaciones comerciales con los países vecinos. Para compensar la ausencia de la sociedad civil en la fase de diseño de las políticas, el artículo 341 de la Constitución Política de 1991 establece que el Gobierno someterá el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo al concepto del Consejo Nacional de Planeación. En la práctica, la mayor parte de estos conceptos fue desatendida, cumpliendo la consulta un carácter casi formal. Por esta razón, a pesar de las declaraciones del presidente Santos, su política exterior no contiene muchos elementos de ‘modernidad’.

En el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014* (DNP, 2011), parte integrante de la Ley 1450 de 2011 (artículo 2), la “sociedad civil” es mencionada 44 veces, pero en el capítulo VII B, *Relevancia internacional*, no se hace ninguna referencia. En la Ley 1450 la “sociedad civil” es mencionada solo cuatro veces, en artículos que no están relacionados con la política exterior (artículo 9, párrafo; artículo 16; artículo 201, párrafo 2; artículo 231). El artículo 231 establece la “promoción de la participación ciudadana y el capital social”. En este momento la participación ciudadana, sobre todo en el diseño de la política exterior, es prácticamente inexistente.

En este sentido, si los ministerios de relaciones exteriores ignoran, se distancian o no incluyen — bien sea a nivel de consulta, diseño, formulación, retroalimentación y control de las decisiones — a los actores no gubernamentales, corren el riesgo de propiciar diplomacias paralelas y una mayor fragmentación, en ausencia de una política de Estado, como sucede en el caso colombiano (Ardila, 2009, p. 113).

El papel de las ONG en la política exterior colombiana

Derechos humanos

El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que los Estados deben respetar. Al pasar a ser partes de los tratados internacionales, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. Es evidente que los derechos humanos constituyen un tema de política exterior.

En este momento el Gobierno colombiano está llevando a cabo dos procesos de interlocución con la sociedad civil: la Mesa Nacional de Garantías para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, y la construcción participativa de la Política Pública de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

La Mesa Nacional de Garantías se constituyó en abril de 2009 como exigencia de las ONG que participaban –durante el segundo gobierno de Uribe– en el proceso de construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (compromiso internacional suscrito por el Estado colombiano en la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993) y que en agosto de 2008 denunciaron la falta de garantías para poder seguir conversando con el Gobierno. La Mesa es liderada por el Ministro del Interior y cuenta con la presencia de diversas instituciones de Estado y de Gobierno, de representantes de la sociedad civil nacional e internacional y el acompañamiento de España, Suecia, Suiza, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH. A pesar de la buena voluntad manifestada y de los anuncios por parte del gobierno de Santos, las ONG insisten en que se avance con la agenda establecida, con los compromisos adquiridos, sobre todo a nivel local y regional, y que se creen mecanismos de seguimiento.

Al mismo tiempo, el programa Somos Defensores (2012) denunció que:

2011 fue de contrastes. Empezando el año, el gobierno colombiano generó una gran expectativa en el país, especialmente en sectores políticos, de derechos humanos y sociales, por su tono de ponderación política, conciliador e incluyente. Igualmente, hacia el final del año, un nuevo y robusto paquete normativo reorganizó la rama ejecutiva para responder al desafío de proteger integralmente a líderes sociales, defensoras, defensores, periodistas, sindicalistas, víctimas y demás poblaciones en riesgo. Pero en contraste con estas inicialmente positivas transformaciones institucionales, la labor de defensa de derechos humanos en Colombia dio señales de ser más perseguida y agredida que en años anteriores, acompañada de una evidente tendencia a la denuncia de estos hechos de agresión por parte de líderes y defensores (p. 3).

En promedio en 2011, cada 36 horas fue agredido un defensor(a) de derechos humanos en Colombia² (p. 19).

Es de recalcar que defensores y líderes pertenecientes a organizaciones de víctimas, desplazados y reclamantes de tierras, fueron los más amenazados en 2011 (p. 23).

La situación denunciada es preocupante, si se considera que la restitución de tierra es el programa bandera de la actual administración y que ha sido recibida con mucha ilusión por parte de la comunidad internacional. Y aún más preocupante, si a estas cifras se agrega la muerte de veinte sindicalistas (incluidos 12 docentes sindicalizados) entre enero y octubre de 2011, como reporta el Programa Presidencial de Derechos Humanos de la Vicepresidencia³.

Por su lado, el último informe del ACNUDH (2012) hace –entre otras– dos denuncias contundentes: la primera, que “existen indicios no comprobados de participación de agentes estatales, incluyendo miembros de organismos de inteligencia civil y militar, en operaciones

² Amenazas: 140; asesinatos: 49; desapariciones forzadas: 6; atentados: 17; detenciones arbitrarias: 23; uso arbitrario del sistema penal: 1; agresiones o heridas: 3.

³ <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>

ilegales y clandestinas” detrás de las amenazas contra defensoras y defensores de derechos humanos, y que “la mayoría de estos casos permanecen en la impunidad” (p. 6); la segunda, que la “práctica de las ejecuciones extrajudiciales no se ha erradicado totalmente” (p. 8).

No hay que olvidar que el escándalo de las ejecuciones extrajudiciales estalló cuando el presidente Santos era Ministro de Defensa y que el proyecto de reforma del fuero militar tiene bastante preocupada a la comunidad internacional. A esto se añade el señalamiento y la descalificación por parte de funcionarios de Estado y de Gobierno a las ONG de derechos humanos, como sucedió en los casos de Mapiripán y de Las Pavas. Estos hechos no contribuyen a crear una imagen de Colombia como país ‘moderno’ y brindan argumentos a ONGI del calibre de Amnesty International y Human Rights Watch, que tienen mucho peso en la comunidad internacional. Las cifras que acaba de publicar el programa Somos Defensores y el informe del ACNUDH –entre otros–, serán presentados en los diferentes espacios internacionales de incidencia.

La labor de denuncia y el trabajo de *lobby* que adelantan las ONG nacionales conduce un circuito que sigue a sus pares internacionales y estos presionan a los Estados poderosos y a los organismos internacionales a que los escuchen, luego ellos presionan a los Estados y a gobiernos violadores para que modifiquen su comportamiento y observen las normas internacionales que [...], en muchos casos, ellos mismos se han comprometido a preservar (Marín, 2009, p. 80).

La construcción participativa de la política pública de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario se constituyó formalmente el 22 de noviembre de 2010 con la firma de la *Declaración conjunta Gobierno, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo – Otras entidades del Estado – Sociedad civil – Comunidad internacional*⁴. Mientras en la Mesa Nacional de Garantías participan las cuatro plataformas colombianas de Derechos Humanos y Paz (Alianza de Organizaciones Sociales y Afines; Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos; Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo), reunidas en el Techo Común, en este proceso no han logrado un consenso. Las razones son básicamente dos: primero, algunas organizaciones consideran que todavía no existen las garantías necesarias para sentarse con el Gobierno a discutir políticas públicas; segundo, este proceso es liderado por el Vicepresidente de la República, que no maneja una cartera y no tiene los medios institucionales para implementar la política pública de derechos humanos. Las organizaciones que decidieron quedar al margen de este proceso consideran que la política está ya definida, y que el Gobierno pretende solamente mostrar en el exterior una imagen conciliadora y abierta al diálogo. De hecho, la política pública en derechos humanos ha sido ya presentada por el Ministerio del Interior (2010).

La declaración conjunta afirma que este proceso culminará en diciembre de 2011 (se aplazó a diciembre de 2012) con una conferencia de derechos humanos y la creación de una Comisión Nacional de Derechos Humanos. Al respecto, las ONG han afirmado que la propuesta de Comisión Nacional de Derechos Humanos no es seria; es peligrosa, pero al mismo tiempo puede ser una posibilidad.

⁴ http://www.derechoshumanos.gov.co/Conferencia/Documents/DeclaracionConferenciaNacional_3feb2011.pdf

No es seria porque se le preguntó al Vicepresidente de la República en qué consistía y él no supo dar una respuesta clara; lo mismo ocurrió con la Ministra de Relaciones Exteriores. No obstante, cuando se renovó el mandato de la Oficina en Colombia del ACNUDH se agregó un *addendum* que contempla la labor de asesoría al Gobierno para la creación de un “centro nacional de derechos humanos”. En la reunión del 14 de diciembre de 2011 con la sociedad civil, el mismo Presidente de la República afirmó no conocer este asunto.

Es peligrosa porque puede ser un pretexto para que el Gobierno saque del país a la Oficina en Colombia del ACNUDH, o que pueda terminar duplicando o sustituyendo las funciones de la Defensoría del Pueblo.

Y es una posibilidad, si se convierte en un espacio para deliberar la política pública en derechos humanos, para recibir denuncias y quejas para grandes casos de violaciones y para hacer seguimiento al Informe anual del ACNUDH.

De hecho las ONG no solo están reclamando su derecho a participar en el diseño de la política de derechos humanos, sino también en el seguimiento a su implementación. Desde el año 2004, durante el gobierno de Uribe, se llevaron a cabo reuniones tripartitas sobre la evaluación del estado de implementación de las recomendaciones del ACNUDH. En 2008 las ONG propusieron realizar una evaluación sobre los diez años de recomendaciones del ACNUDH e incluir también las recomendaciones de los Relatores especiales. En esa época, la transición del Comité al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la creación del Examen Periódico Universal, y el empeño del gobierno de Uribe en buscar la segunda reelección, no permitieron la realización de la evaluación propuesta por las ONG. Por el momento, el gobierno de Santos no ha todavía iniciado un proceso de evaluación del estado de implementación de las recomendaciones del ACNUDH con la participación de las ONG.

En octubre de 2010 el Gobierno colombiano renovó el mandato de la Oficina en Colombia del ACNUDH hasta el 31 de octubre de 2013. Un año después, la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín (2011), afirmó:

Las Naciones Unidas y todas estas organizaciones están para apoyar a los países en la institucionalidad. En eso soy una convencida. Si uno no apoya a los países, no puede pretender que mejoren. Y la ONU es exitosa y la OEA es exitosa cuando se van de un país, no cuando se quedan. Si se quedan es porque el país no ha podido salir al otro lado (min. 11:40).

El director de la Comisión Colombiana de Juristas, Gustavo Gallón (2011), hizo tres reflexiones frente a estas declaraciones.

La Oficina del Alto Comisionado en Colombia ha cumplido ese mandato a través de cursos, conceptos, discusiones, informes y acompañamiento permanente. Si eso no es apoyar al país, sería bueno saber qué otra clase de apoyo anhela la cancillería. En segundo lugar, ¿considera la cancillería que el país ha “salido al otro lado” en materia de derechos humanos? [...] En tercer lugar, ¿está pensando seriamente la cancillería en que las Naciones Unidas o alguna de sus dependencias se vayan del país? Sería grave para las víctimas, que necesitan garantías para que se reconozcan los derechos

que les han sido violados, y para que no se les sigan violando. Sería grave para el Gobierno por incumplir compromisos internacionales. Sería grave para el país por privársele de un valioso apoyo para superar la crisis de derechos humanos.

El informe del ACNUDH (2012) también señala esa actitud por parte del Gobierno:

Altos funcionarios del Gobierno, civiles y militares, han mantenido, tanto en medios de comunicación nacionales como en ámbitos internacionales, posiciones críticas al trabajo de las Naciones Unidas, principalmente en lo relacionado con la implementación de la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad sobre niñez y conflicto armado y otras áreas de cooperación (p. 5).

Las ONG colombianas intentan de todas maneras que las Organizaciones Internacionales como las Naciones Unidas queden en el país, para brindarles acompañamiento y veeduría internacional. Es una invocación para que no sean dejadas solas con un Gobierno que —afirman— no está garantizando plenamente sus derechos. Este tipo de mensajes, repetido en todos los escenarios internacionales, no deja bien parado el Gobierno y no permite a Colombia mostrarse en el escenario internacional como quisiera: un país en posconflicto y respetuoso de los derechos humanos, aún más: un “referente”, como sostiene el documento *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. Indudablemente, la salida del país de las Agencias de las Naciones Unidas, o por lo menos de la Oficina en Colombia del ACNUDH, representaría un costo político importante para el país. Para el Gobierno, una manera elegante de arreglar el asunto es mantener la presencia de la Oficina, pero quitándole todas las funciones que más problemas le causa. Por eso en este momento el enfrentamiento entre el Gobierno y las ONG se da alrededor de la implementación del mandato de la Oficina en Colombia del ACNUDH y en particular de su función de observación y de información.

Cooperación

La cooperación internacional es la ayuda que se entrega para apoyar el desarrollo económico y social de países en desarrollo, mediante la transferencia de recursos económicos, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias por parte de países, organizaciones multilaterales, administraciones locales, entidades públicas y privadas y ONG.

El presidente Santos afirma que:

La cooperación internacional es un aspecto fundamental de nuestra política exterior porque complementa los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental, y además nos posiciona como un actor internacional —de peso— que extiende sus manos para aportarle al progreso de otros (APC, 2012, p. 3).

El objetivo del gobierno de Santos es alcanzar, para el final del cuatrienio, la meta no despreciable de 2.200 millones de dólares de cooperación recibida.

El artículo 47 de la Ley 1450 de 2010 prevé el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. Por medio de la Ley 1479 de 28 de septiembre

de 2011, que ratifica el Acuerdo de 24 de julio de 2008, Colombia es ahora miembro del Centro de Desarrollo de la OCDE.

En mayo de 2003 el Comité de Asistencia al Desarrollo había constituido un Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, sobre la base del consenso internacional alcanzado en Monterrey en marzo de 2002 respecto a las acciones necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tras el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y la aprobación de la Declaración de París, el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se convirtió en el principal foro internacional donde se reúnen la comunidad de donantes bilaterales y multilaterales y un creciente número de países asociados.

La Declaración de París (2005) establece cinco principios: apropiación, armonización, alineación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. El principio de apropiación prevé que los países socios ejerzan “su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos” (numeral 14). La presión de la sociedad civil logró que en el tercer Foro de Alto Nivel que se llevó a cabo en septiembre de 2008 en Accra (Ghana) se incluyera el principio de la apropiación democrática:

Los gobiernos de los países en desarrollo colaborarán en forma más estrecha con los parlamentos y las autoridades locales para preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo. También trabajarán con las organizaciones de la sociedad civil (numeral 13 a).

El cuarto Foro de Alto Nivel, que se llevó a cabo a finales de noviembre de 2011 en Busán (Corea), reconoce la existencia de nuevos actores del desarrollo, como la sociedad civil y el sector privado.

El 25 de enero de 2012 el presidente Santos presentó oficialmente a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC (creada mediante Decreto 4152 de 3 de noviembre de 2011), a y su directora, Sandra Bessudo. Una semana después la sociedad civil se enteró de que a finales del mes de febrero se haría la presentación de la Estrategia de Cooperación Internacional 2012-2014 ante la comunidad internacional, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil de manera separada, y que –por las presiones recibidas– se iba a abrir un espacio de un mes para recibir insumos.

La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia se creó alrededor de la Mesa de Donantes de Londres de julio de 2003 por un grupo de 87 organizaciones (ahora son 160), que no querían limitarse a ser consideradas como meros receptores de cooperación sino como actores del desarrollo. Por esta razón llevaron a Londres su demanda de cooperación, que no coincidía con la estrategia del gobierno de Uribe. Este hecho sin precedentes dio inicio al Proceso Londres–Cartagena–Bogotá, que contaba con la presencia del Estado y el Gobierno colombianos, la comunidad internacional reunida en el G24 y la sociedad civil nacional e internacional. Es interesante recordar que la sociedad civil colombiana llegó a incluir siete actores, el llamado ‘Consenso de Cartagena’: la Alianza, la Confederación Colombiana de ONG, el Consejo Gremial Nacional, el Consejo Nacional de Planeación, la Federación Colombiana de Municipios, las fundaciones empresariales y el Secretariado Nacional de Pastoral Social. En el marco de este Proceso se llevaron a cabo amplias consultas para el diseño de las Estrategias de Cooperación Internacional 2005-2006 y 2007-2010.

El documento *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana* dispone que “Colombia está dispuesta a tomar las medidas necesarias para poder ajustar sus políticas públicas y legislación a los parámetros de la OCDE”. Pero la Alianza está acusando al Gobierno de violar los principios de la OCDE, reflejados en las Declaraciones de París, Accra y Busán, que prevén “amplios procesos consultivos” alrededor de las estrategias de desarrollo nacional. De hecho, el documento *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014* (DNP, 2011, pp. 521-522) contenía ya las seis áreas temáticas en torno a las cuales se orientaría la futura Estrategia de Cooperación. Y son exactamente las mismas seis áreas de demanda de cooperación de la Estrategia 2012-2014. Esto abre interrogantes sobre qué se entiende por “amplios procesos consultivos”.

A nivel temático, la consulta puede darse alrededor de un documento ya construido; o al otro extremo, construir desde cero un documento. La primera opción tiene la ventaja de ser más expedita, pero al mismo tiempo la desventaja de encarrilar el debate sobre temáticas determinadas y el riesgo de dejar otras por fuera. La segunda opción tiene la ventaja de abrir el abanico de temáticas a tratar, pero tiene la desventaja de ser metodológicamente exigente.

A nivel de sociedad civil, el eterno debate es cuáles y cuántas organizaciones se considera oportuno incluir en los procesos de consulta, y a qué nivel territorial. A veces se prefiere consultar a su ‘propia’ sociedad civil, dejando intencionalmente por fuera sectores que tienen una postura distinta, o sumarle actores cercanos, como sucedió con el Consenso de Cartagena.

En noviembre de 2010,

En el marco del Sistema Nacional de Cooperación Internacional que lidera esta Agencia [Acción Social de la Presidencia de la República], se ha dado inicio al proceso de consulta que contribuirá a la construcción de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional para el presente cuatrienio. El propósito de este ejercicio es promover un espacio para la consulta y análisis entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil que hacen parte del Sistema Nacional de Cooperación para que brinden sus insumos con el fin de contribuir al proceso de construcción de la Estrategia, como instrumento orientador de la demanda y oferta de cooperación internacional en el país⁵.

Los insumos tenían que llegar a través de la página web a más tardar el 17 de diciembre de 2010.

La introducción de la Estrategia 2012-2014 afirma que es el “resultado de la consulta e insumos de: 21 Entidades Nacionales con sus respectivas entidades adscritas; 32 Departamentos; 231 Organizaciones Sociales del territorio” (2012, p. 2).

La Alianza (2012) denuncia que:

Una de las consecuencias desafortunadas del cambio en la actitud para el relacionamiento, en materia de Cooperación en este Gobierno del Presidente Santos, es la pérdida de los canales institucionales para la consulta amplia e incluyente de la nueva ENCI [Estrategia Nacional de Cooperación Internacional] 2011-2014.

⁵ <http://www.accionsocial.gov.co/sneci/contenido/contenido.aspx?catID=435&conID=1374>

A diferencia del proceso de construcción de la ENCI 2007-2010, el de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2011-2014, no ha estado basado en un diálogo político con los actores interesados (entre ellos, la sociedad civil) sino en consultas particulares o virtuales, poco informadas (p. 5).

Es paradójico: durante el gobierno de Uribe y antes de que Colombia adhiriera a la Declaración de París (noviembre 2007), se creó un Proceso tripartito que llevó a cabo amplias consultas. El Proceso Londres–Cartagena–Bogotá contribuyó al fortalecimiento institucional y fue incluso presentado al III Foro de Alto Nivel de Accra como ejemplo de buenas prácticas. Ahora, el gobierno de la Unidad Nacional presenta un documento gubernamental ya elaborado y —solamente por las presiones recibidas— accede a habilitar un espacio de un mes para recibir retroalimentaciones, que tal vez terminarán por tener la misma acogida de los conceptos del Consejo Nacional de Planeación sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

Podría haber consecuencias para el Gobierno, en cuanto receptor de cooperación internacional. La Alianza advirtió: “la no consulta de la ENCI 2011-2014 atenta contra el principio de apropiación democrática y cuestiona de antemano la obligatoriedad de la alineación de todos los actores con dicha política” (2012, p. 4). Las dos plataformas de ONG internacionales, DIAL y PODEC, que participaron en el proceso de consulta de las dos anteriores Estrategias de Cooperación en el marco del Proceso Londres–Cartagena–Bogotá, están transmitiendo el mismo mensaje a sus países: ya que Colombia no está cumpliendo a cabalidad con el principio de apropiación, los países donantes no están obligados a aplicar el principio de alineación. Situaciones como esta pueden ser aprovechadas por los mismos países donantes: en las relaciones bilaterales les resulta complicado negarse a apoyar las demandas de cooperación de Colombia. Pero en este caso pueden aducir que su sociedad civil les está presionando para que dirijan la cooperación hacia determinadas áreas y no hacia las que está solicitando el Gobierno colombiano.

La novedad de la Estrategia 2012-2014 es el capítulo sobre la Oferta de Cooperación. Se trata básicamente de cooperación triangular, ya que las áreas de oferta de cooperación son prácticamente las mismas de las de demanda de cooperación. Es curioso porque la cooperación en seguridad no aparece entre las áreas de demanda de cooperación, con el argumento de que no se considera Ayuda Oficial para el Desarrollo, pero sí aparece entre las áreas de oferta de cooperación. Es otro caso de cooperación triangular, porque todo el *know how* que ha recibido el país a través de la Escuela de las Américas y del Plan Colombia o de países como Israel, viene puesto a disposición de otros países “beneficiarios”. Y al mismo tiempo es un negocio rentable para la Indumil.

De haber sido consultada, la sociedad civil jamás hubiera aceptado recibir u ofrecer esta clase de cooperación. Y seguramente no va a quedarse callada.

Paz

El presidente Santos afirma:

Es bueno constatar que hemos dejado de ser ‘monotemáticos’, porque antes nuestra agenda internacional se concentraba —casi exclusivamente— en asuntos como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, y ahora tenemos una agenda

diversificada, que incluye el desarrollo social, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología (APC, 2012, p. 3).

Bienvenida una agenda en ciencia o tecnología, pero lo que está esperando la comunidad internacional es que se resuelvan definitivamente los problemas del conflicto armado interno y del narcotráfico. Y no de cualquier manera. Las ONGI presionan a sus países para que contribuyan a la solución negociada del conflicto armado en Colombia y para que no apoyen políticas como el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PODEC, 2011).

El gobierno de Santos quiere presentar ante los ojos del mundo a Colombia como un país en posconflicto, cuya agenda ya no es monotemática, pero este tipo de consideraciones tiene que ver más con el deseo que con la realidad. El conflicto armado interno sigue y las guerrillas –aunque golpeadas– no han sido todavía vencidas militarmente. Los efectos del conflicto colombiano –también algunas causas, como la venta de armas y la compra de drogas– han desbordado sus fronteras, y su solución pasa necesariamente por el sistema internacional, ya sea porque algún país extranjero pueda eventualmente facilitar las negociaciones, ya sea por el apoyo a un eventual proceso de desmovilización. Si se abriera esta posibilidad, las ONG nacionales e internacionales deberían ser escuchadas más atentamente, para que no se volvieran a repetir los errores que se dieron en el anterior proceso de desmovilización con las AUC, que fueron puntualmente denunciados y que terminaron por realizarse (ver, por ejemplo, HRW, 2005 y PODEC, 2007).

Santos ha sido enfático en afirmar que el tema de la paz es exclusivo del Presidente. Pero sectores de la sociedad civil, en fuerza del artículo 22 de la Constitución, sostienen que la paz es un derecho de la ciudadanía. Puede ser, como afirma el ex presidente Pastrana, que la mejor manera de alcanzar un diálogo con las guerrillas es que los contactos sean secretos y fuera de Colombia. Hay rumores de que el gobierno de Santos esté explorando posibilidades de diálogo, proceso en el que estaría jugando un papel clave el embajador en Cuba, Gustavo Bell Lemus. Pero la paz pasa necesariamente por la sociedad civil. Y en esto las ONG tienen mucho que decir.

Comercio e inversiones

Se trata del sector estratégico de la política exterior del Gobierno. En el documento *Bases del Plan nacional de Desarrollo 2010-2014* (DNP, 2011), el capítulo “Crecimiento sostenible y competitividad” representa 46,77% del plan cuatrienal de inversiones.

Las ONG reclaman que no han sido consultadas para la definición de los Tratados de Libre Comercio, que han sido relegadas a cuartos de al lado mientras los gobiernos tomaban decisiones que afectan a toda la sociedad en su conjunto. Algunas ONG se oponen a los TLC en general. Otras se oponen a estos tipos de TLC, por considerar que crearán más pobreza y desigualdades en Colombia. Para la mayor parte de ellas, la oposición al TLC se convierte en un valioso instrumento para lograr el objetivo último: obligar al Gobierno colombiano a mejorar su desempeño en la protección de los derechos humanos.

Las presiones de ONG⁶ colombianas y de Estados Unidos han contribuido a retrasar por cuatro años la ratificación del TLC. Obviamente en toda esta situación jugaron orientaciones partidistas en el Congreso estadounidense y exigencias de respetar estándares mínimos de derechos laborales para no alterar la competencia. Pero es indudable que la presión de las ONG y de otros sectores sociales, como los sindicatos, tuvo su impacto. De toda forma, con la ratificación del TLC ahora las ONG centrarán su labor en el seguimiento a la implementación del mismo (ver, por ejemplo, Pesquera y Rodríguez, 2009). Y la labor de denuncia e información podrá eventualmente ser acompañada de campañas contra determinadas empresas y llegar incluso a boicoteos comerciales.

En el caso de la Unión Europea, el Acuerdo Comercial está todavía en fase de ratificación. Las redes europeas de ONG están empeñadas en mostrar “que los Acuerdos Comerciales negociados no cumplen con sus objetivos generales de contribuir al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza; más bien se corre el riesgo de hacer lo contrario” y solicitan al Parlamento Europeo “no ratificar los AdA/TLC [Acuerdo de Asociación/Tratado de Libre Comercio] hasta que se garantice que son coherentes con el respeto a los derechos humanos, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo frente a los cuales la UE se ha comprometido” (Alop et al., 2011, pp. 3, 5). El objetivo de la labor de incidencia es que el Acuerdo Comercial sea declarado mixto, porque de esta manera tendría que ser ratificado por el Parlamento europeo y también por el Parlamento de cada país europeo, lo que ampliaría las posibilidades de que no sea ratificado.

El crecimiento sostenido de los últimos años responde en gran medida a las inversiones extranjeras, sobre todo en el sector minero energético. La locomotora “desarrollo minero y expansión energética” representa 17,13 % del plan cuatrienal de inversiones.

Muchas ONG no comparten esta visión del desarrollo basado en la extracción de recursos naturales no renovables y llegan incluso a hablar de una reconquista por parte de las empresas transnacionales.

Las críticas por las presuntas irregularidades en el pago de impuestos de renta y regalías, el negativo impacto ambiental en las áreas de explotación y las ya habituales protestas sociales a lo largo del país han causado que todas las miradas se vuelquen sobre la que es considerada por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos como la principal locomotora para el desarrollo y la prosperidad: la minería (El Espectador, 2012).

El caso de la explotación de oro en el páramo de Santurbán por la canadiense Greystar es emblemático.

La explotación de este Páramo causará un daño irreparable al ecosistema, con la remoción de 1.075 millones de toneladas de roca, usando cerca de 1.200 toneladas de cianuro y 7.000 toneladas de anfo por mes y otras sustancias peligrosas para la salud humana y la vida, creará un riesgo inmenso por ser un área montañosa, contaminará entre otros los ríos Móngora, La Virgen, Angostura y Páez, que aportan agua al río

⁶ <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Colombia/2011/June%202011/TLC%20Carta%20Final.pdf>

Vetas que desemboca en el río Suratá, que abastece de agua al área metropolitana de Bucaramanga (SINALTRAINAL, 2010).

En marzo de 2011 el Ministerio de Minas y Energía recordó que no se puede hacer explotación minera en las zonas de páramo. Desde entonces hay un fuerte debate sobre la línea de demarcación de los páramos, y mientras las empresas mineras tienen todo el interés para que quede en el nivel más alto posible, las ONG abogan para que su delimitación quede lo más abajo posible.

La presión de las ONG está perjudicando la llamada ‘confianza inversionista’, sobre todo de las empresas transnacionales. Un ejemplo de ello son las recientes manifestaciones frente a las sedes de ENDESA (en España) y ENEL (en Italia), en contra del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, en el Huila. A pesar de las protestas, el Gobierno anunció que el proyecto seguirá adelante. Pero el margen de utilidad de las empresas será ligeramente menor, porque la presión de las ONG, nacionales e internacionales, las obligará a aumentar la cantidad de familias a indemnizar y a cumplir a cabalidad con las obligaciones en materia social y medioambiental.

Agenda regional y global

Con ocasión de la VI Cumbre de las Américas, la sociedad civil organizó la Cumbre alterna ‘de los pueblos’, ya que el espacio institucional reservado a la sociedad civil es considerado una mera formalidad. El movimiento social regional está en contra del sistema político de la OEA, por el papel protagónico de los Estados Unidos de América: la postura mayoritaria propende por modelos de integración autónoma como los planteados en el ALBA, la Unasur y la CELAC.

La Alianza Social Continental⁷ propone la desmilitarización del continente: la eliminación de las bases militares, la cancelación de ejercicios militares conjuntos y el cese del patrullaje de la IV flota, el fin definitivo de la militarización con el pretexto de la guerra contra el narcotráfico y su remplazo por una política integral, multilateral y con énfasis en las medidas de salud pública; la soberanía argentina sobre las Malvinas; el derecho de Cuba a pertenecer al sistema multilateral; la transformación de las relaciones económicas basadas en los tratados de libre comercio, en la exportación de productos básicos y en la promoción indiscriminada de la inversión extranjera, buscando en cambio relaciones de cooperación y beneficio recíproco y profundizando en los procesos de integración autónoma; la preservación de la capacidad de desarrollo nacional; el respeto a los derechos humanos, económicos, sociales y culturales; la defensa del medio ambiente; y las condiciones de vida digna para la población.

Las ONG de derechos humanos aprovecharon la VI Cumbre para expresar su oposición a las propuestas de reforma del sistema interamericano de derechos humanos. Varios gobiernos de la región, entre ellos Colombia, quieren limitar las actividades de la Relatoría especial para la libertad de expresión; suprimir o reducir los informes especiales de países (capítulo 4 CIDH); limitar la aplicación de las medidas cautelares; y eliminar la posibilidad de elevar casos individuales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por eso Gustavo Gallón (2011) expresaba su inquietud: “¿también está pensando la cancillería en que se vaya la OEA?”

⁷ <http://asc-hsa.org/content/convocatoria-de-organizaciones-continenciales-la-cumbre-de-los-pueblos-en-cartagena>

La presión de las ONG y de la sociedad civil que vive a diario la violencia desatada por la guerra antinarcóticos, hizo que algunos países llevaran a la VI Cumbre de Cartagena el tema de la legalización de las drogas. Washington ya anunció que no va a cambiar su política de combate frontal al narcotráfico. Pero no hay que subvalorar la importancia de debatir este tema a un nivel multilateral.

Conclusiones

Colombia tiene un deseo irrefrenable de posicionarse a nivel internacional. Cotidianamente, la prensa cuenta historias de ciudadanos colombianos que tuvieron éxito en algo en alguna parte del mundo, de productos colombianos colocados en ciertos mercados, la participación del país en algún evento internacional y estadísticas que clasifican a Colombia en equis posición en algo a nivel regional o mundial. La coyuntura actual de crecimiento económico está creando euforia. Pero se levantan voces que llaman a la reflexión, como la de Rodrigo Lara (2012): “el peligro de creerse un cuento es que nos ciega, nos lleva a un optimismo desbordado en nuestros ingresos futuros y, por consiguiente, a endeudarnos demasiado y a desechar los problemas latentes de nuestra economía”.

La portada de la revista *Semana*, edición 1511 de abril de 2011, sostenía: “¿Líder regional? En la presidencia de Santos, Colombia ha dejado de ser el país aislado de América Latina y ahora quiere convertirse en un peso pesado del hemisferio”. Justamente, se habla de voluntad. Colombia tiene clara su concepción del rol que quiere jugar en el escenario internacional, pero todavía debe consolidar sus capacidades para ejercer un verdadero liderazgo.

Se entiende por liderazgo un proceso social complejo mediante el cual un individuo logra tener un alto grado de influencia en un grupo, ya sea para transformarlo o para movilizarlo hacia el cumplimiento de ciertos objetivos (Kellerman, 1984).

La política exterior del presidente Santos se basa en la búsqueda de consensos y la utilización de la cooperación internacional. Pero parece responder a intereses gubernamentales, sin tener en debida cuenta los intereses societales, o un interés estatal difícil de definir. A veces se liquidan los aportes de las ONG con el argumento que representan intereses ocultos o de actores armados ilegales, o que se oponen al desarrollo del país.

Las ONG contribuyen a balancear el optimismo gubernamental, que a veces lo utiliza como instrumento de propaganda. Su visión es crítica en el sentido que le da Habermas, a partir de los intereses cognitivos emancipadores con el objetivo de construir un orden social nuevo.

Dado el grado de interdependencia mundial, muchas de las preocupaciones de la población civil se ven afectadas por lo que acontece en el exterior por la incidencia de actores estatales y no estatales que se encuentran fuera del país. Es que la política exterior interactúa entre lo interno y lo externo y ya no es un espacio de interés exclusivo de los gobiernos, sino también de su ciudadanos (Ardila, 2009, 113).

El gobierno de Santos decidió no consultar a las ONG para el diseño y el seguimiento de la política exterior, y la consecuencia es la diplomacia paralela.

Recomendaciones

1. En un sistema presidencial como el colombiano, es oportuno que los candidatos presenten un programa detallado de gobierno, que incluya tanto la política doméstica como la política exterior.
2. El Gobierno debe abstenerse de descalificar a las ONG. Esta práctica no es democrática y transmite una imagen negativa a nivel internacional.
3. La democracia se fortalece cuando el Gobierno consulta a la sociedad civil para el diseño y el seguimiento de sus políticas.
4. Para hacer eso, es necesario crear mecanismos que permitan una consulta amplia e informada con la sociedad civil (no sólo con los sectores afines) y que contengan instrumentos para que estos insumos sean tenidos en cuenta.

Referencias

- Alianza de Organizaciones Sociales y Afines. (2012, febrero). Retos hacia la Estrategia de Cooperación Internacional 2012-2014. *Observatorio de la cooperación internacional*, 1. Recuperado en: http://laalianza.org.co/observatorio/docs/Los_retos_de_la_ENCI_2012-2014_Observatorio_Boletin_001_12.pdf
- Alop, Aprodev, Cifca, Grupo Sur y Oidhaco. (2011, julio). *Acuerdos comerciales de la Unión Europa con Centroamérica, Colombia y Perú: Obstáculos para el desarrollo sostenible*. Recuperado en: <http://www.gruposur.eu.org/IMG/pdf/brief.com.tlc.pdf>
- Ardila, M. (2009). Actores no gubernamentales y política exterior. A propósito del sector académico y el diseño de la política migratoria colombiana. *Colombia Internacional*, 69, pp. 108-123.
- Cohen, J. L. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Colombia, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, APC. (2012). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*.
- Colombia, Congreso de la República. (2011, junio 16). *Ley 1450 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*.
- Colombia, Ministerio del Interior y Justicia. (2010, noviembre 18). *Ministerio del Interior y Justicia presentó política de Derechos Humanos del Gobierno nacional*. Recuperado en: <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo7488DocumentNo6132.PDF>
- Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores. (sf). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>
- Duzán, M. J. (2010, agosto 16-23). Por esta semana soy santista. *Semana*, 1476, p. 36.
- El Espectador. (2012, marzo 9). *Menos gabelas para explotación de minas*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-331288-menos-gabelas-explotacion-de-minas>
- Gallón, G. (2011, octubre 5). Apoyo, éxito y permanencia de la ONU. *El Espectador*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-303821-apoyo-exito-y-permanencia-de-onu>
- Human Rights Watch, HRW. (2005, agosto). *Las apariencias engañan. La desmovilización de grupos paramilitares en Colombia*, 17, p. 3.
- Kellerman, B. (1984). *Leadership. Multidisciplinary Perspectives*. Prentice Hall.
- Lara, R. (2012, enero 24). Mirarse al espejo. *El Espectador*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-322797-mirarse-al-espejo>
- Marín Aranguren, E. M. (2009). OING y derechos humanos en Colombia. Un golpe ineludible y vigoroso de la sociedad civil. *Colombia Internacional*, 69, pp. 70-85.
- Noticias Caracol (Productor). (2011, octubre 3). *Entrevista en la Alianza Informativa con María Ángela Holguín*. [Video] Recuperado en: <http://www.noticiascaracol.com/nacion/video-242334-entrevista-de-maria-angela-holguin-la-alianza-informativa-segunda-parte>
- Olvera Rivera, A. J. (2000). *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico*. Documentos de discusión sobre el tercer sector, 8.
- Organización de las Naciones Unidas. Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ACNUDH. (2012, enero 31). *Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2005, marzo 2). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2008, septiembre 4). *Programa de Acción de Accra*.
- Pesquera, A. y Rodríguez, A. (2009, abril-junio). Impacto del actual TLC entre Estados Unidos y Colombia para los pequeños productores rurales: pérdida de alternativas económicas y de seguridad alimentaria nacional. *Deslinde*, 44.
- Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia, PODEC. (2011, marzo). Análisis del Plan de Consolidación de Montes de María. Una mirada desde el desarrollo, la democracia, los derechos humanos y la cooperación internacional. *Cuadernos de Cooperación y Desarrollo*, 6.
- Plataforma de Organizaciones de Desarrollo Europeas en Colombia, PODEC. (2007, noviembre). Las víctimas de la Ley 975. *Cuadernos de Cooperación y Desarrollo*, 3.
- Ponce, J. (2004). *Sentado entre dos sillas*. Quito: Editorial Planeta del Ecuador.
- Ramírez, S. (2011, enero-febrero). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, pp. 79-95.
- Semana. (2011, abril 18-25). *¿Líder regional?* Pp. 24-27.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de Alimentos, SINALTRAINAL. (2010, noviembre 20). *La Greystar destruirá el Páramo de Santurbán y el agua de dos millones de habitantes*. Recuperado en: http://www.sinaltrainal.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1391
- Somos Defensores. (2012). *Informe Anual 2011 del Sistema de Información sobre agresiones contra defensores de derechos humanos en Colombia*. Recuperado en: <http://www.somosdefensores.org/attachments/article/105/REVISTA%20SOMOS%20ESPAÑOL.pdf>
- Tickner, A. B. (2010, marzo 30). La política exterior en la campaña electoral. *El Espectador*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/columna196045-politica-exterior-campana-presidencial>
- Vasco Uribe, C. E. (1994). *Tres estilos de trabajo en las ciencias sociales: comentarios a propósito del artículo "conocimiento e interés" de Jürgen Habermas*. Bogotá: CINEP.
- Yamhure, E. (2010, noviembre 24). Ruptura. *El Espectador*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/columna-236688-ruptura>

IV

**ASPECTOS ESTRUCTURALES DE
LAS RELACIONES INTERNACIONALES
DE COLOMBIA**



Factores para la nueva ponderación política de Colombia en el sistema internacional

*Emersson Forigua Rojas**

Introducción

La política exterior colombiana en la última década ha sufrido importantes transformaciones que la han llevado a desarrollar una agenda externa muy compleja y en función de la cual el país ha oscilado, principalmente, entre dos escenarios. Por un lado, el de presentarse como un actor relativamente periférico, receptor de ayuda, con una agenda rígida marcada por el narcotráfico y los temas de seguridad, así como una alineación irrestricta con los objetivos de política exterior de los Estados Unidos en los ámbitos político, económico, de seguridad y defensa. Por otro lado, está el de presentarse como un actor central, que ejerce un liderazgo de potencia regional secundaria, con una agenda mucho más diversa y unas relaciones bilaterales o multilaterales que van más allá de la alineación con los estadounidenses y bajo la cual cobran relevancia Suramérica, Centro América, el Caribe, la Amazonía y el Pacífico, junto a un importante número de instituciones multilaterales de tipo político y económico.

En esta dinámica es palpable la interacción de factores externos, societales, gubernamentales, individuales y del proceso de formulación e implementación de la política exterior que le dan

* Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Integración al Sistema Internacional y Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana. Docente de Política Exterior de los Estados Unidos en la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana.

forma y dinamismo a la misma. La identificación y las relaciones de estos factores, así como de las variables adicionales de análisis que se pueden identificar en ellos, son los que nos permitirán realizar una ponderación o cálculo del impacto de la política exterior colombiana en el sistema internacional.

Para ello el presente ensayo parte de un referente conceptual construido en torno a las categorías propuestas en el embudo de causalidad de la política exterior y las variables allí utilizadas. Este ejercicio nos permitirá hacer un ejercicio de identificación de los factores, las variables, las fuerzas y los procesos que le dan forma a la política exterior colombiana, al tiempo que nos permitirá hacer una breve valoración de los objetivos, logros y desafíos de la misma. En segundo lugar, se procederá a identificar los principales factores externos, societales y gubernamentales que le dan forma a la política exterior colombiana para, en función de ellos, realizar una valoración que nos permita aproximarnos a preguntas tales como si las capacidades políticas, económicas y militares de Colombia están sobre o subvaloradas, la posibilidad de plantearse objetivos más ambiciosos en el ámbito externo, la posibilidad de cambiar su alineamiento político y económico con Estados Unidos, la posibilidad de jugar un papel más significativo en escenarios como el Caribe, Suramérica o el Pacífico y de jugar un rol más activo en otros escenarios internacionales como Mercosur, CAN, Unasur o la OTCA.

Desarrollo analítico

Aproximación metodológica

Los factores para la ponderación política de Colombia en el sistema internacional pueden contemplarse desde los referentes analíticos de la política exterior de un Estado, reconociendo que esta es un área de estudio compleja ya que deben abarcarse distintos tipos de variables. En tal sentido hablamos de un objeto de estudio multicausal, complejo y dinámico. Bajo este contexto vemos muy rápidamente cómo dentro de un ejercicio de ponderación podemos llegar a contemplar factores y variables tan diversos como: el tamaño del Estado, las características geográficas, la cultura, la historia, las estructuras de poder internacionales, las alianzas, la capacidad tecnológica, el grado de desarrollo económico, la estructura social, el peso de la opinión pública o los grupos de interés, los criterios de responsabilidad política, la estructura gubernamental, el impacto o la forma de respuesta ante las crisis externas y las dinámicas internas del estado en diferentes ámbitos así como la personalidad, carácter, experiencia, valores y habilidades de los líderes que direccionan el proceso de la política exterior. Como se evidencia, el espectro de factores y/o variables a tener en cuenta para la ponderación política de Colombia en el sistema internacional es amplio, variado y se mueve en los niveles sistémico, societal, gubernamental e idiosincrático.

Para este trabajo realizaremos una aproximación metodológica a partir de la adaptación que hacen los profesores Eugene Wittkopf, Christopher Jones y Charles Kegley al marco de análisis propuesto por James Rosenau (1966-1980), con el propósito de estudiar la política exterior estadounidense. En el marco de este ejercicio se propone que todos los factores que explican la política exterior pueden ser agrupados en cinco categorías fuente así: 1) fuentes externas, 2) fuentes societales, 3) fuentes gubernamentales, 4) fuentes de Rol y 5) fuentes individuales. Estas cinco fuentes confluyen en el proceso de elaboración de la política exterior del que surgen las

líneas, acciones o salidas (*outputs*) de la política exterior que a su vez retroalimentan el proceso al generar entradas (*inputs*). Cada una de las fuentes propuestas está compuesta por un gran número de variables que a través de su constante interacción le dan cuerpo a la política exterior (Wittkopf et al., 2008, p. 18).

Esta aproximación metodológica, conocida como el *Embudo de Causalidad*, propone que cada una de las fuentes mencionadas es un agente causal que ayuda a explicar por qué un Estado, en este caso los Estados Unidos, actúa como lo hace en la política mundial sin que ninguna fuente por sí misma sea determinante de todo el proceso. La ventaja de esta aproximación radica en que nos permite reflejar la complejidad, la multicausalidad y el dinamismo del proceso de política exterior a través de la identificación de fuentes, variables y las relaciones causales entre ellas, así como de los procesos que les dan cuerpo.

La categoría de las fuentes externas hace referencia a los atributos del sistema internacional y “todos los aspectos del ambiente externo o acciones que ocurren fuera y que condicionan o de alguna manera influyen, las opciones contempladas por los tomadores de decisiones (Wittkopf et al., 2008, p. 20)”. Bajo esta categoría se nos proponen variables de análisis estructurales que influyen la política exterior como pueden ser las transformaciones geopolíticas, la distribución del poder en el sistema (principal variable de análisis para los realistas), la profundización de la interdependencia, el impacto de la globalización, la estructura de las relaciones internacionales del Estado, el comportamiento del sistema económico y de comercio mundial, entre otras.

La categoría de fuentes societales hace referencia a “todas esas características de los sistemas sociales y políticos internos que dan forma a la orientación del país hacia el mundo” (Wittkopf et al., 2008, p. 20). Bajo esta categoría se plantean como focos de análisis la cultura y la historia del país donde son identificables variables y/o subvariables como los valores, las creencias y las preferencias de la sociedad; la trasmisión de valores, creencias y preferencias; la cultura política (tradición liberal, liberalismo, religión civil, cambios que ha sufrido la sociedad), la opinión pública, el liberalismo democrático, los grupos de interés y los medios de comunicación, entre otras variables. Como se propondrá más adelante, estas variables fueron concebidas para explicar la sociedad norteamericana, por lo que será necesario hacer algunas adaptaciones que le faciliten a la categoría reflejar las particularidades del contexto colombiano.

Las fuentes gubernamentales son las más relevantes en este análisis ya que hacen referencia a la forma en la que está organizado el gobierno para llevar cabo la política exterior, siendo esta la piedra angular de la gestión de un Estado o gobierno en el sistema internacional. Las fuentes gubernamentales “abarcan todos aquellos aspectos de la estructura del gobierno que limitan o amplían las opciones de política exterior que tienen los tomadores de decisiones” (Wittkopf et al., 2008, p. 21). Lo anterior se debe a que en la política exterior los principales intervinientes son los Estados y sus burocracias, ellos son los únicos que pueden incidir de manera plena en todo el proceso, por lo que cobran especial relevancia la estructura organizacional, las organizaciones y los procesos a través de los cuales se lleva a cabo la política exterior, ya que el impacto de una política exterior es una función directa de la fortaleza organizacional que la respalda.

De allí que reorientar o cambiar la política exterior de un Estado lleva implícita la realización de una profunda reforma a la maquinaria que la formula y ejecuta, como lo dijo Richard Nixon: “si

nosotros vamos a establecer la nueva política exterior para la era por venir, debemos empezar con la reestructuración básica del proceso a través del cual dicha política es realizada” (Wittkopf et al., 2008, p. 20). Bajo este marco y pese a las reservas que podamos tener con la figura de Richard Nixon, encontramos como variables de análisis aspectos tales como los objetivos, las estrategias y los resultados de la política exterior, así como las características de la estructura organizacional de las organizaciones involucradas, que pueden llegar a contemplar aspectos como el nivel de complejidad organizacional, la forma de reclutamiento de personal, el nivel de profesionalización, su fuerza presupuestal y los esquemas de gestión utilizados, entre otros.

En este punto es necesario destacar un proceso que es transversal a las variables identificadas y que corresponde al de la construcción de la política. Este proceso se relaciona con “la secuencia lógica de actividades que afectan el desarrollo de una política pública” (Kraft & Furlog, 2010, p. 73) y se corresponde con los seis pasos para el desarrollo de una política: 1) La definición del problema o el objetivo y el establecimiento de la agenda, 2) la formulación de la política (cursos de acción, objetivos, estrategias, líneas de acción y discusiones presupuestales), 3) la legitimación de la política (darle fuerza legal), 4) la implementación de la política, 5) la evaluación de la política y los programas, 6) los cambios en la política. Este aspecto es de la mayor importancia en la identificación de factores que permitan la ponderación política de Colombia en el sistema internacional, ya que nos dice cómo interpreta un país el sistema internacional, cómo se ve a sí mismo dentro de ese sistema, qué objetivos se traza, qué mecanismos o herramientas contempla para alcanzarlos y cuál es la capacidad organizacional (estructura y recursos) que tiene para avanzar hacia ellos. En definitiva aquí tenemos un factor que nos permite determinar, con cierta claridad, el peso real de un actor en el sistema.

La categoría de fuentes de rol hace referencia “al impacto de una oficina en el comportamiento de su ocupantes” (Wittkopf et al., 2008, p. 21) encontrándose esta categoría íntimamente relacionada con la estructura del gobierno y de las organizaciones vinculadas con la política exterior. Los roles influyen de forma determinante a los tomadores de decisiones “debido a comportamientos prescritos socialmente y a la existencia de normas y sanciones legales propias de las posiciones que se ocupa” (Wittkopf et al., 2008, p. 21). Las fuentes de rol influyen el proceso de toma de decisiones y ayudan a comprender los tipos de recomendaciones de política que pueden surgir de una determinada oficina. Bajo esta categoría se nos proponen variables de análisis tales como la racionalidad de los tomadores de decisiones, los aspectos administrativos, el entorno burocrático (atributos inter e intraorganizacionales) y las consecuencias políticas de la toma de decisiones (resistencia al cambio, competición, inercia burocrática, sabotaje de las iniciativas presidenciales, conflictos, compromisos).

Finalmente, la categoría de fuentes individuales se articula en torno “a las características de los tomadores de decisiones, las habilidades, personalidades, creencias y predisposiciones psicológicas que definen el tipo de persona y los comportamientos que pueden exhibir” (Wittkopf et al., 2008, p. 22). Bajo esta categoría se nos proponen varias variables de análisis como los valores, los talentos y las experiencias previas del tomador de decisiones. Adicionalmente se pueden contemplar otras variables tales como los análisis sicobiográficos (características personales), el tipo de personalidad y carácter del tomador de decisiones así como sus consecuencias, su liderazgo, su estilo de gestión (formal, informal, competitivo, colegiado, cooperativo) y sus características cognitivas.

Tomando en cuenta las categorías, variables y subvariables que fueron expuestas anteriormente y realizando algunas modificaciones a nivel de variables de análisis que faciliten reflejar las particularidades de un país como Colombia y de su política exterior, podemos proponer que los factores para la nueva ponderación política de Colombia en el sistema internacional podrían ser los siguientes:

1. Factores externos: dentro de estos identificaríamos cuatro variables de análisis que giran, en líneas generales, en torno a las características del sistema internacional y dentro de las que podríamos mencionar la distribución del poder en el sistema, los actores que interviene en el mismo, el impacto de la globalización y la estructura de las relaciones internacionales del Estado colombiano. Estas variables nos permitirán dar algunas luces sobre los aspectos externos que influyen las opciones, percepciones y visiones que los tomadores de decisiones colombianos tienen del sistema internacional.
2. Factores societales: en estos debemos identificar una serie de variables que nos permitan reflejar la complejidad de la sociedad colombiana y que influyen, de una u otra forma, en el diseño y la implementación de la política exterior. En este sentido se pueden proponer cuatro variables tales como el grado de desarrollo económico del país, el carácter de la opinión pública, la estructura social del país y los elementos situacionales internos que es una variable genérica que proponemos para dar cabida a varias subvariables como podrían ser la situación del conflicto interno, el sistema de partidos políticos, la fortaleza institucional del país, la situación de los derechos humanos, el estado del sistema educativo, el grado de articulación geopolítica interna del país o la cobertura de servicios básicos, entre otros. Para este análisis, las más importantes son la del estado actual del conflicto interno y la del grado de articulación geopolítica interna del país.
3. Factores gubernamentales: dentro de ellos podemos proponer cinco variables de análisis conformadas por la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), sus procesos para la construcción y puesta en marcha de la política, los objetivos de política exterior que se traza, las estrategias que contempla en función de dichos objetivos y la relación con otras organizaciones vinculadas con la política exterior. Aunque la política exterior colombiana es altamente personalista y centrada en las decisiones y visiones del Presidente de la República, se propone centrar el análisis en el MRE ya que es el principal vehículo de la política exterior colombiana y sobre el que recae la responsabilidad de velar, adelantar y promover los intereses del país en el extranjero a través del cuerpo diplomático y sus funcionarios.
4. Factores individuales: acá podemos proponer ocho variables de análisis ligadas, principal pero no exclusivamente, al presidente y al ministro de relaciones exteriores, tales como las características personales, el tipo de personalidad, el liderazgo que puede ejercer, el estilo de gestión, las características cognitivas, el esquema de valores que posee, la experiencia profesional y las experiencias previas que han dado forma a su carácter y visión del mundo. Este factor y las variables que proponemos son de la mayor importancia en el contexto colombiano dada la marcada debilidad organizacional de la política exterior y su bajo nivel de profesionalización, elementos que hacen que la estructura de esta política sea profundamente influenciada por el carácter del presidente y los altos tomadores de decisiones.

Se ha decidido excluir las fuentes de rol entre los factores propuestos, ya que un componente importante de sus variables de análisis queda cubierto en el marco de los factores gubernamentales o individuales. Lo anterior debido a que la debilidad de la estructura organizacional del servicio exterior colombiano y el peso de los individuos desdibujan las fuentes de rol como factor de análisis. De esta forma se proponen cuatro factores (externos, societales, gubernamentales e individuales) para la ponderación de Colombia en el sistema internacional, centrándose nuestro análisis en los tres primeros y en veinte variables de análisis conformadas por: 1) la distribución del poder en el sistema internacional, 2) los actores que intervienen en el sistema, 3) el impacto de la globalización, 4) la estructura de las relaciones internacionales del Estado colombiano, 5) el grado de desarrollo económico del país, 6) el carácter de la opinión pública, 7) la estructura social del país, 8) los factores situacionales internos, 9) la estructura organizacional del MRE, 10) los procesos del MRE para la construcción y puesta en marcha de la política exterior, 11) los objetivos de política exterior, 12) las estrategias que se contemplan en función de los objetivos, 13) la relación con otras organizaciones vinculadas con la política exterior, 14) las características personales del o los tomadores de decisiones, 15) el tipo de personalidad del o los tomadores de decisiones, 16) el tipo liderazgo que puede ejercer, 17) el estilo de gestión, 18) las características cognitivas, 19) el esquema de valores, 20) la experiencia profesional, 21) las experiencias previas que han dado forma a su carácter y su visión del mundo.

Ponderación de los factores

Al hablar de los factores externos y de forma más puntal de los atributos del sistema internacional que influyen en la política exterior colombiana podemos empezar por decir que actualmente y muy posiblemente en el mediano plazo, el contexto internacional de Colombia estará marcado por la existencia de una multiplicidad de actores internacionales que tienen y ejercen diversos tipos de poder en el sistema internacional, un tipo de contexto que fue planteado inicialmente en la revista *Foreign Affairs* de mayo-junio de 2008 por Richard Hass, Presidente del Council on Foreign Relations, y que ha recibido el nombre de *orden no polar*.

En este contexto encontramos actores tradicionales del sistema internacional como los Estados y las organizaciones internacionales compitiendo de forma cada vez más fuerte con nuevos actores como las Organizaciones No Gubernamentales, las empresas transnacionales y una amplia gama de organizaciones con capacidad de acción en el escenario internacional.

En este escenario Hass plantea que son identificables con claridad las grandes potencias mundiales (Estados Unidos, China, Unión Europea - Alemania, Francia y Gran Bretaña, Japón, Rusia e India) que concentran, en diferentes grados, los principales componentes del poder tales como el político, el económico, el militar y el cultural. Sin embargo, esta primera imagen, construida a partir de una visión estrictamente estatocéntrica, es engañosa y debe ser analizada cuidadosamente ya que en la actualidad encontramos que el poder de estos Estados se está debilitando.

Tal debilidad es producto del continuo posicionamiento de otras potencias regionales (Brasil, Sudáfrica, Arabia Saudita, Egipto, Israel, Irán, Pakistán y Corea del Sur) y especialmente debido al posicionamiento de otros actores internacionales tales como: organizaciones globales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas), organizaciones regionales (OEA, Liga Árabe, Unión Africana, Unión Europea, Asociación de Naciones del Sureste Asiático,

Unasur, OTCA), organizaciones funcionales (OPEP, Organización Mundial de la Salud, Agencia internacional de la Energía Atómica, Organización Internacional del Trabajo), medios globales de comunicación (CNN, BBC, Al Jazeera), organizaciones terroristas (Al Qaeda, Hamas, Hizbullah), carteles de la droga, ONG y poderosas empresas transnacionales vinculadas con las finanzas, la energía o las manufacturas.

Esta multiplicidad de actores hace que el poder mundial esté cada vez más disperso ya que cada uno de estos actores dispone de diferentes tipos de poder y de la capacidad para ejercerlo en diversas formas. Aunque los Estados Unidos seguirán siendo el actor con mayor concentración de poder en términos militares, económicos, políticos y culturales, se debe tener presente que este país enfrenta un deterioro relativo de su posición en el mundo, lo que afecta su influencia y capacidad de acción internacional. Aun ante el hecho de que en este momento no existe una gran potencia o grupo de potencias que puedan rivalizar con Estados Unidos, es claro que la dispersión del poder en el sistema internacional está creando escenarios en los que proliferan nuevos actores que generan amenazas y vulnerabilidades así como oportunidades.

Las amenazas y vulnerabilidades serán producto del hecho de que para cualquier actor y especialmente para los Estados, será cada vez más difícil hacer valer su influencia, generar respuestas colectivas, salvaguardar sus intereses o lograr consensos en los espacios multilaterales. La fragmentación del poder permite que actores u organizaciones que tan solo cuenten con uno o con muy pocos elementos de poder (por ejemplo, dominio de un recurso natural estratégico, capacidad militar simétrica o asimétrica) puedan incrementar su influencia en diferentes ámbitos o sobre diferentes actores del sistema internacional para alcanzar sus objetivos.

Las oportunidades surgirán del hecho de que cuentan con mayores posibilidades para construir alianzas con otros actores para apalancar acciones que les permitan salvaguardar sus intereses y alcanzar objetivos específicos. Así mismo, esta dispersión del poder daría la oportunidad para que actores que cuentan con o que puedan construirse una ventaja o potencialidad en un área específica que sea de valor o importancia para otros miembros del sistema internacional, puedan así mismo incrementar sus capacidades e influencia para proteger sus intereses.

Estos elementos tienden a hacer del sistema internacional un escenario mucho más volátil e inestable en el que la existencia de procesos transversales, como la globalización y el consiguiente incremento de los flujos transnacionales, hacen que comprender su complejidad y sus escenarios sea uno de los principales desafíos. Lo anterior debido a que muchas de las dinámicas generadas por la globalización involucran a un sinnúmero de actores políticos, sociales, económicos o militares en diferentes lugares del mundo con lo cual escapan al control o conocimiento del Estado.

Aunque son indudables los beneficios que ha producido la globalización en los ámbitos de la economía, las finanzas, las telecomunicaciones y las dinámicas sociales, no puede perderse de vista que este proceso también ha fortalecido las capacidades de organizaciones terroristas y redes de la delincuencia organizada transnacional dedicadas al tráfico de drogas, armas, precursores químicos y personas y al lavado de activos, entre muchas otras actividades. En este contexto, marcado por una compleja mezcla de amenazas, vulnerabilidades y oportunidades, la construcción de alianzas estratégicas, el posicionamiento de potencialidades, la comunicación, la coordinación interinstitucional y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la globalización, serán fundamentales para contrarrestar los efectos negativos de la dispersión del poder.

Colombia en principio parece reconocer las complejidades, amenazas y oportunidades inherentes a un contexto internacional como el antes descrito y trata de moverse hacia una diversificación geográfica y temática de su agenda internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral. En este sentido el país trabaja para construirse una ventaja o potencialidad en el sistema internacional a través de, por ejemplo, su posicionamiento como oferente de cooperación técnica en varios ámbitos, pero especialmente en el ligado a la seguridad en el marco de la lucha contra el problema mundial de las drogas, el crimen organizado y demás manifestaciones delincuenciales transnacionales. En la Estrategia de Oferta de Cooperación Internacional en Seguridad de Colombia, del Ministerio de Defensa Nacional del año 2011, podemos identificar como áreas de oferta de cooperación: 1) interdicción (terrestre, aérea, marítima y fluvial), 2) lucha contra el secuestro y la extorsión, 3) movilidad aérea, 4) derechos humanos, 5) operaciones nocturnas, 6) seguridad urbana, 7) operaciones especiales, 8) operaciones conjuntas y coordinadas, 9) telecomunicaciones e inteligencia.

Lo anterior, de acuerdo a la Estrategia de Oferta de Cooperación, es promovido por el Gobierno con el objetivo de fortalecer las capacidades de los países para dar una respuesta integral a las amenazas, los problemas y los riesgos generados por el problema mundial de las drogas, el crimen organizado y demás manifestaciones delincuenciales transnacionales, a través de cooperación técnica en materia de seguridad. Este proceso descansa sobre el alto grado de profesionalización que han desarrollado las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y sobre las capacidades que el país ha adquirido en los últimos veinte años producto de las múltiples amenazas que ha tenido que enfrentar y que aún sigue enfrentando. Esta situación, plantea el Gobierno, le permite al país tomar la vanguardia para, como modelo exitoso, compartir las lecciones que ha aprendido en el marco de la lucha contra el crimen organizado, las guerrillas, las organizaciones terroristas, las drogas y muchos de sus delitos conexos.

Esta situación, en principio, le está permitiendo al país posicionarse ante otros de regiones como Suramérica (Ecuador, Perú, Paraguay, Brasil y Uruguay), Centro América (México, Guatemala, Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá), el Caribe (República Dominicana, Haití y Jamaica) y África Occidental (Ghana, Senegal, Guinea Bissau y Togo). En estos lugares y especialmente en Centro América y el Caribe, es donde el país puede de forma efectiva jugar un rol internacional más activo, bien con capacidades propias o a través de la tercerización de recursos. Aquí confluyen varios factores que le permiten al país jugar un rol diferente. Por un lado, encontramos que el área es de interés de los Estados Unidos, lo que le permite a Colombia articularse, en función de nuestra relación con los norteamericanos, a los procesos que ellos promueven allí. Así, Colombia ofrece las capacidades y experiencias que ha desarrollado en temas de seguridad, al tiempo que puede contar con la posibilidad de apalancarse en el apoyo económico de los norteamericanos. Así mismo, hay países que se ven afectados por problemáticas de seguridad similares a las de Colombia, lo que nos permite actuar contra redes de la delincuencia organizada transnacional que operan en el país y que llegan a tener ramificaciones en dichos países.

Estas acciones del Gobierno son llevadas a cabo en un sistema en el que aún el actor de mayor peso sigue siendo, como ya se mencionó, los Estados Unidos, siendo este un aspecto de la mayor importancia para Colombia dado nuestro tradicional alineamiento político, económico y militar con los norteamericanos. Colombia en su política exterior siempre ha aceptado la primacía política, económica y militar de los Estados Unidos, lo que le ha permitido a dicho país contar con un alto grado de injerencia en los procesos de toma de decisiones al interior del nuestro. En

este sentido y aunque el Gobierno intenta, en función de las características del sistema, construir y aprovechar espacios bilaterales o multilaterales distintos con un agenda temática más amplia, como se verá más adelante, la influencia de los norteamericanos sigue siendo un condicionante sistémico muy fuerte en la política exterior colombiana.

En los factores societales tenemos un segundo elemento para la ponderación política de Colombia en el sistema internacional. En este sentido podemos empezar por decir que aunque en principio los factores societales y sus variables no parecen tener, en su conjunto, un mayor impacto en la política exterior, sí constituyen un aspecto fundamental a tener en cuenta en la ponderación de la misma. En Colombia es común que las “decisiones importantes en materia internacional sean tomadas por lo general por una red pequeña de individuos relacionados directamente con el Presidente de la República, la diplomacia colombiana se considera, en gran medida, un asunto de privilegio político y económico” (Tickner, 2011, p. 259). De esta forma ciertos elementos societales podrían no ser contemplados en el análisis, como lo sería la opinión pública, que para el caso de Colombia es muy débil, limitada a algunos sectores de la comunidad académica y con muy pocas capacidades para influir en el proceso de formulación o implementación de la política exterior.

Pese a lo anterior, la política exterior tiene una relación directa con la sociedad que la origina y termina siendo una expresión de la misma, que condiciona, potencia o constriñe dicha política. A partir de las cuatro variables identificadas podemos decir que en el campo del grado del desarrollo económico del país encontramos un escenario del que, por lo general, siempre se nos ofrece una visión positiva. Pese a tener un país cuya economía gira en torno a productos primarios de bajo valor agregado, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha logrado, para el año 2011, un crecimiento estimado de 5,8%, una reducción del desempleo (9,8%), mayor financiación y construcción de viviendas (260.000 desde agosto de 2010 a diciembre de 2011), crecimiento de las exportaciones agropecuarias, aumento de la inversión en infraestructura (3,6 billones de pesos), aumento de la inversión extranjera (1.400 millones de dólares en 2011, cifra récord), aumentos en la producción de petróleo (942.000 barriles diarios), gas y carbón, así como la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos que beneficiará a algunos sectores económicos.

Estas cifras positivas sumadas a un mejoramiento en la situación de seguridad del país en la última década son la piedra angular de la idea de que Colombia puede esgrimir una política exterior que le permita ejercer un liderazgo regional y/o subregional así como un papel más activo en el sistema internacional. Sin embargo, vistos estos resultados en conjunto con otros factores y variables, tenemos un escenario que puede cambiar, especialmente cuando se mira la estructura social del país. Esta variable es supremamente amplia y compleja, pudiéndose destacar en ella elementos tales como la “imagen de Colombia como país controlado desde sus inicios por una reducida oligarquía o élite” (Bushnell, 1993, p. 387), imagen que aunque ha sido exagerada, es válida y da soporte a varios aspectos que han sido constantes en la historia de la sociedad colombiana, tales como sus altos niveles de inequidad, desigualdad y pobreza. No podemos pasar por alto que pese a los esfuerzos realizados por diferentes gobiernos, Colombia, de acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo del año 2011, ocupa el tercer lugar entre los países más desiguales del mundo (el informe analiza 187 países y presenta su informe de desigualdad sobre 129 de ellos), siendo solo superada por Haití y Angola.

Esta situación se explica, en parte, por la histórica concentración de la riqueza en unos pocos sectores de la sociedad ligados con los grandes propietarios de los medios de producción y detentadores del poder político. Aunque “Colombia no ha experimentado la revolución social, ningún tipo de violencia le ha sido ajeno” (Bushnell, 1993, p. 87). Sin embargo, esa violencia, ante las élites dirigentes, ha generado un escenario en el que su posición no ha sido seriamente desafiada, con lo que el *statu quo* ha tendido a prevalecer. Este proceso se ha visto fortalecido por la estabilidad del régimen constitucional que ha ofrecido un sistema político que ha tendido a ampliarse y en el que se puede participar así como controlar, por diferentes mecanismos, especialmente clientelistas, la dinámica política y social del país. Lo anterior pese a los desafíos que la élite dirigente enfrenta en diferentes partes del territorio y desde diversos tipos de organizaciones ilegales.

De esta forma vemos cómo los positivos resultados económicos se dan en un contexto social marcado por una profunda desigualdad en la que la formulación e implementación de la política exterior, en cabeza de las élites dirigentes, se ve enfrentada y, por qué no, constreñida por una realidad social interna que concentra la atención, los esfuerzos y especialmente los recursos, evitando así una mayor proyección de poder en el sistema internacional así como la posibilidad de articular socialmente la política exterior de una forma distinta.

Adicional a lo mencionado hasta este momento, debe tenerse en cuenta lo que hemos denominado aquí como la variable de elementos situacionales internos, que para el caso de Colombia puede contener muchas otras subvariables y que en este caso hemos limitado a dos: el estado del conflicto interno y la articulación geopolítica interna del país. El conflicto armado interno se articula principalmente en torno a la guerra de que el Estado libra contra las FARC y el ELN así como contra otras organizaciones como las BACRIM y diversas organizaciones dedicados al tráfico de drogas.

En cuanto al estado de la confrontación con las FARC existen varios puntos de vista. Por un lado se plantea que “están replegadas en la selva profunda pero intactas en su aparato militar y a la espera del desgaste de la política militar para retomar la iniciativa armada” (Pizarro, 2011, p. 280), y por otro, se plantea que “tanto las FARC como el ELN han sufrido un debilitamiento estratégico severo” (Pizarro, 2012, p. 280) que ha puesto al conflicto interno en un punto de inflexión.

Aunque es equivocado minimizar el debilitamiento estratégico de las FARC y del ELN, también lo es tener una visión triunfalista o de victoria inminente, ya que el final de estos grupos puede tomar un largo tiempo, especialmente si se reconoce que el énfasis ahora está dado no tanto por el peso de variables militares, sino por el peso de variables socioeconómicas y geopolíticas cuya afectación y transformación dependen de procesos de muy largo plazo. De esta forma podemos plantear que el conflicto interno, en el corto y mediano, plazo seguirá demandando ingentes esfuerzos y recursos, al tiempo que seguirá ocupando un papel central en nuestra agenda de política exterior al ser una variable que permea con mucha fuerza nuestros esquemas de relación con otros países, especialmente los fronterizos, y nuestra relación con los Estados Unidos.

Junto a estos dos actores, FARC y ELN, hemos visto el surgimiento de un grupo de actores que han sido llamados Bandas Criminales Emergentes (BACRIM). Estas bandas criminales llenaron el vacío de poder que dejó la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) durante 2008. Aunque en algunos casos han sido descritas como una nueva manifestación del paramilitarismo de las AUC, las BACRIM tienen una estructura orgánica distinta y “un perfil

criminal mucho más amplio y flexible, pues se dedican a múltiples actividades relacionadas con el tráfico de cocaína, insumos agrícolas o combustible; al secuestro y la extorsión en sectores rurales; y al micro tráfico y sicariato en sectores urbanos” (Tickner, García y Arreaza, 2011, p. 424). Aunque el Gobierno ha propinado importantes golpes a las estructuras de las BACRIM en todo el país, dichas organizaciones se perfilan como uno de los principales desafíos en materia de seguridad interna, especialmente en las regiones Caribe y Pacífico y gracias las crecientes alianzas que realizan con las FARC y el ELN en torno al negocio del tráfico de cocaína.

Finalmente seguimos encontrando en torno al conflicto interno la persistencia del fenómeno del narcotráfico. La guerra contra el narcotráfico, que ya lleva cerca de tres décadas, es un fenómeno que permea y aglutina a las organizaciones antes mencionadas y sigue siendo abarcado bajo un enfoque prohibicionista, que es fuertemente influenciado por la óptica estadounidense y que le genera al país altísimos costos humanos, materiales y económicos. Este es uno de los problemas internos más complejos que enfrentamos, ya que las organizaciones que dan cuerpo a este fenómeno han mostrado una notable capacidad de adaptación que les ha permitido, pese a los colosales esfuerzos del Gobierno, mantener con vida el negocio y las muchas actividades ilegales que se articulan a él. De esta forma vemos cómo el conflicto interno en el país, los elementos y las interpretaciones que podemos identificar en él nos ofrecen un escenario intrincado que acapara los recursos, la voluntad y la atención del Gobierno y la sociedad en su conjunto.

Para cerrar este apartado de los factores societales, vamos hacer una breve referencia al estado de la articulación geopolítica interna del país, proceso en el que es de especial relevancia el desarrollo de la infraestructura nacional. La geografía colombiana es agreste, tres cordilleras, selvas, llanos, costas sobre dos océanos y una amplia red fluvial que constituyen importantes desafíos para que las tres grandes capitales (Bogotá, Medellín y Cali) logren articular económica y socialmente el resto del país. Esa situación ha sido un importante obstáculo para el comercio interno, para el comercio exterior, para los procesos de integración regional y para lograr una efectiva presencia del Estado y sus instituciones en muchas zonas.

Bajo estas condiciones y utilizando términos propios de la geopolítica clásica, el *Heartland* (zona central o zona corazón) colombiano, conformado por ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, tiene una muy débil articulación con su *Hinterland* (zona de expansión) y las zonas de frontera. La forma de articular estas tres zonas es mediante el desarrollo de una infraestructura de comunicaciones que puede ser vial, ferroviaria, portuaria o aeroportuaria, aspectos en los que “para nadie es un secreto que el transporte y las redes de comunicación son un ingrediente fundamental del desarrollo económico y que del mismo modo, son centrales a la hora de pensar en el mejoramiento de los estándares de vida de la población” (Montenegro, 2010, p. 25).

En este sentido, la situación del país es crítica y no solo debido a la reciente ola invernal, ya que:

Desde hace más de veinte años tenemos las mismas vías. El Plan de Desarrollo Vial no ha variado de manera significativa a través del tiempo; el primero lo construyó el General Mosquera durante su primer mandato (1847) y no es muy distinto del que encontramos en 1950 o incluso en 1990 (Montenegro, 2010, p. 126).

Así mismo, debemos mencionar que “aunque ya podemos llegar de Bogotá a los puertos, los desarrollos no están a la altura de los tiempos” (Montenegro, 2010, p. 126), situación que

repercute de forma muy negativa en la política exterior ya que muestra la baja capacidad del Estado colombiano para, en primer lugar, llegar a sus fronteras y en segundo lugar, poder realizar un ejercicio efectivo de proyección de capacidades económicas, políticas o militares desde allí hacia la región o la subregión. Aquí encontramos una de las principales limitantes que le impiden a Colombia tener un mayor impacto en el sistema internacional: el control del Estado sobre su territorio, aunque se ha incrementado notablemente en los últimos años y es una de las principales prioridades del Gobierno, aún es débil siendo un problema que no se corregirá en el corto plazo.

La debilidad de la articulación geopolítica del territorio nacional es una de las subvariables de análisis más importantes a la hora de explicar las dificultades que tiene el país para jugar un rol más activo en Suramérica o el Pacífico, o convertirse en un puente entre Centro y Sur América o una alternativa para la comunicación entre los océanos Atlántico y Pacífico, o consolidar sus procesos de integración regional en la CAN, Mercosur, OTCA o la propia Unasur, que bajo el actual gobierno ha recibido un alto grado de atención. Muchos de estos objetivos han sido concebidos desde hace décadas, algunos incluso se remontan al siglo XIX (por ejemplo, la comunicación ente los océanos Atlántico y Pacífico) y todos ellos han caído bajo el peso inclemente de una exaltada formulación, que en la mayoría de casos no pasa de ser un ejercicio retórico, y la manifiesta incapacidad de pasar a una implementación sostenible de las líneas de política formuladas. Esto se debe a que la implementación efectiva de las líneas u objetivos de política depende de la capacidad real del Estado para desarrollar una presencia sostenible en diferentes partes del país y allí la situación no es favorable.

Ahora debemos abarcar los factores gubernamentales que giran en torno a la estructura organizacional construida por el Estado colombiano para formular y llevar a cabo su política exterior. En este sentido podemos empezar por analizar los objetivos y las estrategias formulados por el Gobierno nacional en materia de política exterior. Allí podemos encontrar que la actual administración ha planteado que Colombia está llamada a jugar un papel de liderazgo en el sistema internacional. Este planteamiento descansa sobre las bases de un mayor crecimiento económico, una mayor competitividad, un mayor desarrollo, el mejoramiento de las condiciones de seguridad y los importantes avances en la superación del conflicto interno. Bajo la óptica del Gobierno, el mejoramiento de estas y otras variables internas abre una ventana de oportunidad que permite la diversificación geográfica y temática de la política exterior, así como la profundización de las relaciones con socios estratégicos tradicionales.

En función de lo anterior, el Gobierno nacional ha propuesto, desde el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*, promover los intereses nacionales mediante el fortalecimiento y la diversificación geográfica y temática de la política exterior, así como promover los vínculos con los colombianos en el exterior. Así mismo, se ha trazado como meta lograr para el 2014 el fortalecimiento del liderazgo político y de cooperación en la región, transformando la agenda con los socios tradicionales y ampliando las relaciones bilaterales hacia regiones como Asia-Pacífico. Para avanzar hacia esos propósitos, el Gobierno ha definido cuatro objetivos estratégicos y catorce estrategias para el periodo 2010-2014.

Tabla 1. Plan Estratégico Ministerio de Relaciones Exteriores 2010-2014

Objetivo 1 Generar y aprovechar escenarios para el posicionamiento de Colombia en dinámicas y temáticas mundiales	Objetivo 2 Avanzar hacia la inserción efectiva en los ejes de integración y desarrollo.	Objetivo 3 Impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular.	Objetivo 4 Fortalecer institucionalmente la Cancillería.
Estrategias			
<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la participación de Colombia en los foros de América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico. - Posicionar una agenda internacional diversificada orientada a los temas que generen desarrollo. - Mostrar los avances en los temas prioritarios de la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presentar a Colombia como país socio con amplia experiencia en materia de paz y seguridad en los diferentes escenarios internacionales. - Liderar la coordinación política de la estrategia de cooperación internacional en las áreas prioritarias. - Profundizar la integración sectorial y regional en foros y mecanismos. - Impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos (<i>Plan fronteras para la prosperidad</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> - Estandarizar, optimizar y automatizar el portafolio de trámites y servicios consulares. - Mejorar la prestación del servicio consular a través de la creación de nuevas misiones. - Facilitar y acompañar el retorno de los colombianos en el exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reformar la carrera diplomática y consular. - Rediseño institucional de la Cancillería. - Desarrollar un proceso de transformación organizacional y cultural. - Apoyar la creación y consolidación de la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores

En función de esos objetivos y estrategias, el Gobierno ha reportado, a través del Informe al Congreso (2010-2011) y el informe de Gestión de la Cancillería (enero 2011-diciembre 2011), importantes avances. En este sentido está, para el objetivo estratégico 1, la consolidación de las relaciones con Venezuela y Ecuador así como la profundización de las relaciones con Brasil, Honduras, Chile, México, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, en función de temas como infraestructura, comercio y seguridad. Con Estados Unidos se resalta la aprobación del TLC y la diversificación de la agenda gracias a temas como ciencia y tecnología, energía y buen gobierno. Con la Unión Europea se destaca la puesta en marcha de un acuerdo comercial y las visitas presidenciales a Francia, España, Alemania y Reino Unido. Así mismo destacan las visitas realizadas a Australia, Azerbaiyán, Bielorrusia, China, India, Indonesia,

Kazajistán, Nueva Zelanda, Rusia, Singapur, Ucrania y Turquía, país con el que se inició la negociación de un TLC. También se destacan las aproximaciones realizadas con Asia-Pacífico a través de las visitas presidenciales a Japón y Corea del Sur, país con el que se trataron temas de energía, infraestructura, medio ambiente y vivienda. Este esfuerzo ha sido acompañado por el establecimiento de relaciones diplomáticas con Montenegro y Arabia Saudita, así como con la creación de embajadas en Trinidad y Tobago, Turquía, Indonesia y Emiratos Árabes Unidos.

Para el objetivo estratégico 2 se destaca la cooperación técnica que se ha brindado a Honduras, Guatemala, Haití, Costa Rica y México en temas como desarrollo organizacional, seguridad ciudadana, lucha contra las drogas e inteligencia policial. Esta cooperación es ofrecida mediante la unión de esfuerzos y el uso de la triangulación de recursos con países como los Estados Unidos. Así mismo se ha buscado jugar un papel más protagónico en la Unasur (apoyando su fortalecimiento institucional), la CAN (fortalecimiento de sus capacidades) y el proyecto Mesoamérica, al tiempo que se ha avanzado en el acercamiento a los países de la APEC, la OCDE, Foclae y la ASEAN. Junto con Perú, México y Chile se estableció la Alianza del Pacífico para la Integración Profunda, buscando fortalecer la integración regional, el crecimiento, el desarrollo y la competitividad. Finalmente, se menciona el Plan Fronteras para la Prosperidad que cuenta con 19 proyectos identificados por 275 mil millones, focalizados en el desarrollo social y económico.

De los objetivos estratégicos 3 y 4, nos concentraremos en el 4 que es el relacionado con el fortalecimiento institucional de la Cancillería. Allí destacan la creación del Centro de Pensamiento Estratégico con el fin de promover el análisis, la investigación y la producción de documentos pragmáticos y estratégicos. Así mismo y con poca profundidad, se menciona cómo la gestión de la información y la comunicación se ha convertido en una herramienta de innovación organizacional que busca optimizar recursos, incrementar la competitividad y la productividad.

Así planteada, la gestión de la política exterior ofrece unos resultados impresionantes. Sin embargo y vistos bajo una perspectiva más amplia e influidos por otros factores y variables, podemos vislumbrar un panorama diferente. Debemos empezar por preguntarnos por la estructura y los procesos que formulan esta política debido a que la política exterior colombiana es “presidencialista y personalista, y la escasa participación de la sociedad colombiana en la discusión de los asuntos internacionales hacen de esta un ámbito de política pública elitista y cerrado” (Tickner, 2011, p. 259), con lo que la política exterior se expone, pese a las buenas intenciones, a ser un proceso institucionalmente débil, manejado por esquemas informales de gestión y toma de decisiones y con dificultades para planear, coordinar, ejecutar, evaluar y dar sostenibilidad a las líneas de política exterior.

En este sentido, encontramos una estructura organizacional dominada por dos viceministerios (Relaciones Exteriores y Asuntos Multilaterales) que cuentan con una división geográfica (1. América, 2. Europa, 3. Asia, África y Oceanía, 4. soberanía y desarrollo fronterizo) y una división temática (1. asuntos políticos, 2. asuntos económicos, sociales y ambientales, 3. derechos humanos y DIH, 4. cooperación, 5. asuntos culturales). Así mismo, encontramos los componentes encargados de las misiones acreditadas en el exterior y los encargados del funcionamiento administrativo del Ministerio. En principio, el mapa organizacional muestra bajos niveles de diferenciación horizontal (forma en la que están subdivididas las tareas desarrolladas por la organización) y vertical (distribución de la autoridad de acuerdo con el nivel de jerarquía) con algo más de complejidad al nivel de la dispersión espacial (forma en la que las actividades

y el personal pueden estar dispersos en el espacio), debido a las misiones de Colombia en el extranjero. Lo anterior no deja de ser llamativo dada la compleja y ambiciosa agenda de política exterior que maneja el país y que no encuentra una correspondencia equivalente en términos organizacionales.

Así, la estructura organizacional se convierte en un reflejo de los bajos niveles de profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ante niveles de diferenciación, especialización o especificidad más altos, se haría necesaria la presencia de especialistas que se encarguen de las labores de planeación, ejecución y coordinación de las políticas. Es claro que la estructura está concebida para responder de forma exclusiva a las preferencias presidenciales y para ser ocupada por personal no especializado, aspecto que nos lleva a uno de los principales problemas de la política exterior colombiana: su bajo nivel de profesionalización.

En el campo de la profesionalización encontramos una de las debilidades más grandes de la política exterior colombiana y que limita el impacto que el país puede llegar a tener en el sistema internacional. En este sentido debemos recordar que “en la actualidad, de todos los cargos existentes en la planta externa de la Cancillería —aproximadamente 724—, 72% son nombramientos políticos” (Tickner, 2011, p. 260), con lo que se evidencia:

La utilización clientelista del servicio exterior, lo que ha repercutido en el descuido sistemático del Ministerio de Relaciones Exteriores y de su carrera diplomática como instancias básicas de la política exterior, así como en la incapacidad de éstas para ejercer una función adecuada de planeación y coordinación de las distintas agencias que participan en las relaciones externas de Colombia (Tickner, 2011, p. 259).

Esta situación hace que los procesos de política, en todas sus fases, tiendan a ser débiles ya que la estructura organizacional no está en capacidad de cumplir con sus funciones de adquirir conocimientos, tomar decisiones, planear, desarrollar actividades operativas y perdurar en el tiempo más allá de los individuos que las conforman. El uso clientelista del servicio exterior va en contravía de la sostenibilidad de las líneas de política exterior ya que la garantía de dicha sostenibilidad está en la fortaleza organizacional y no en los individuos.

A lo anterior hay que añadir una debilidad más que se deriva de la estructura presupuestal del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este sentido, para el año 2012 tiene un presupuesto de algo más de 226 mil millones de pesos, de los cuales cerca de 95% corresponde al rubro de gastos de personal, 79,5% es utilizado para el pago de personal en el extranjero y el restante 20% se utiliza para el pago de la nómina local. Esta estructura del gasto es problemática y deja muy en claro el carácter clientelista del Ministerio de Relaciones Exteriores que no cuenta con rubros o recursos propios asignados a objetivos, estrategias, planes, proyectos o programas de política exterior, con lo que carece de cualquier tipo de capacidad real para controlar los procesos que, en principio, gestiona. Así, la Cancillería es una entidad que depende, casi por completo, de los recursos que pueda obtener de otras entidades para sacar adelante sus iniciativas, lo que la convierte en una organización débil, especialmente ante la magnitud de los objetivos y temas que gestiona.

Aunque, como se mencionó más arriba, se han hecho esfuerzos para fortalecer el capital humano del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de iniciativas como el Centro de Pensamiento Estratégico, no debemos perder de vista que esa acción y otras similares no son un ejercicio

consistente de profesionalización del Ministerio, tal y como lo muestran las prioridades presupuestales. La profesionalización de una organización es un ejercicio que va mucho más allá de la contratación de personal con altos niveles de formación en Colombia o en el extranjero. En este sentido, la profesionalización de una organización es un proceso de largo aliento en el que la estructura organizacional responde a objetivos y estrategias de largo plazo, en función de los cuales la organización prepara, instruye, selecciona, promueve y evalúa a su personal. De esta forma se da consistencia al proceso de la política exterior en todas sus fases.

Así, en los factores gubernamentales encontramos variables que nos presentan un buen ejercicio de formulación (objetivos y estrategias) que se enfrenta a serios obstáculos debido al bajo nivel de profesionalización del MRE, la falta de una estructura organizacional sólida y la carencia de músculo presupuestal. Los importantes resultados que se presentan en materia de política exterior son producto de un contexto específico marcado fuertemente por el peso de del factor individual y el comportamiento de las variables atribuibles a un presidente como Juan Manuel Santos. Sin embargo, una visión más integral nos muestra que se carece de la fortaleza organizacional y presupuestal para generar un mayor impacto o garantizar la sostenibilidad de los objetivos de política exterior a mediano y largo plazo. De esta forma y retomando lo dicho por Richard Nixon en el sentido de que para establecer la nueva política exterior para la era por venir, se debe empezar por la reestructuración básica del proceso a través del cual dicha política es realizada, nos damos cuenta que en Colombia aún tenemos una titánica tarea por delante para empezar a acercarnos a dicho objetivo, al tiempo que allí encontraremos la principal limitante para que el país juegue un rol internacional más activo en foros multilaterales o que cuente con la capacidad de redireccionar su relación con un actor como los Estados Unidos.

Conclusiones

En esta aproximación a la política exterior colombiana se ha buscado identificar los factores que permiten una ponderación política de Colombia en el sistema internacional y hemos propuesto cuatro factores, así como veinte variables que nos sirven para dicho propósito. Como se mencionó previamente, esta amplitud en el enfoque se debe a que la política exterior debe ser analizada desde un enfoque multicausal, complejo y dinámico. Al aplicar este enfoque amplio a la política exterior del país, podemos ver cómo las capacidades políticas, económicas y militares de Colombia en el sistema internacional están sobrestimadas, siendo un actor que aunque puede generar algunos impactos importantes en el ámbito subregional y regional, aún no alcanza a generar un impacto tan fuerte como el que se quiere generar en el sistema internacional, teniendo asimismo importantes desafíos al momento de garantizar la sostenibilidad de sus objetivos de política exterior.

Es claro que ha habido avances incuestionables en términos económicos, sociales y de seguridad que nos permiten proyectarnos con cierto liderazgo en algunos países de Centro América y el Caribe, principalmente. Sin embargo, el país aún afronta muy serios desafíos internos a nivel societal y gubernamental que constriñen un accionar internacional más efectivo y sostenible. Colombia quiere presentarse como un líder regional. Sin embargo, no podemos olvidar que el liderazgo cuesta e implica un importante compromiso organizacional y presupuestal que debe ir más allá de la triangulación de recursos, so pena de perder autonomía en la definición de los objetivos o de fallar en la implementación de las estrategias y líneas de acción. En este sentido

es claro que se tiene la voluntad de ejercer un liderazgo regional, así como de incrementar la influencia del país en el sistema internacional, sin embargo los factores y las variables que soportarían dichos objetivos y que efectivamente nos permitirían alcanzarlos se ven inmersos en escenarios que impiden desempeñar esa función a cabalidad. De allí que, por ejemplo, para Colombia sea difícil cambiar su alineación tradicional con los Estados Unidos; esa alineación irrestricta es lo más cercano que el país ha tenido a un objetivo de política exterior de largo plazo y se encuentra soportada por una compleja estructura organizacional y de relaciones, que cubre los principales aspectos políticos, económicos, militares y de seguridad en el país. Así mismo, esta alineación con los norteamericanos está apalancada en recursos económicos que son de la mayor importancia para el país en términos de capacidades o apoyo a diversos sectores, organizaciones, planes y programas. Esta situación es exclusiva de la relación con los norteamericanos, tanto en su alcance como en su magnitud, con lo que el país cuenta con un margen relativamente estrecho al momento de querer proyectarse hacia otros escenarios o actores.

En el trasfondo de muchas de las limitantes que hemos identificado aquí, vemos dos aspectos sobre los que vale la pena llamar la atención. En primer lugar, una dificultad muy profunda al momento de lograr concebir, desarrollar e implementar lineamientos de política exterior de largo plazo. Aquí tenemos un asunto fundamental ya que muchos de los problemas que enfrentamos y cuya solución es central para reposicionar al país en el sistema internacional, no se resolverán en el curso de dos o cuatro administraciones. Hablamos de problemas que podríamos calificar como estructurales, sobre los que hay una gran cantidad de ideas, evaluaciones y diagnósticos, pero frente a los cuales no hemos logrado construir visión estratégica de los mismos, entendiendo esa visión estratégica, como la capacidad para desarrollar un plan para alcanzar un objetivo general en el largo plazo, es la capacidad para lograr predecir el curso de los acontecimientos y adelantarnos a ellos; aquí claramente tenemos una gran falencia y una muy larga tarea por realizar. En segundo lugar, debemos hacer una especial mención a las dinámicas organizacionales. En el trasfondo de muchas de las dificultades que nos impiden ser el puente entre Centro y Suramérica o el Atlántico y el Pacífico, o desarrollar una relación con otros actores, encontramos una marcada debilidad organizacional producto de la inexistencia de burocracias profesionales, estructuras poco funcionales o que no responden a los objetivos que se quiere alcanzar, el manejo clientelista de las mismas y procesos que se desdibujan bajo el peso de acciones tendientes a la obtención de resultados en el corto plazo. Esta situación, sin duda, refleja muchos aspectos de nuestra cultura política y en ella encontramos la explicación al porqué es tan difícil transformar y avanzar en muchos aspectos de nuestra política exterior y al porqué de los factores que le dan forma. Abarcar los problemas organizacionales es un paso fundamental para lograr una proyección distinta del país en el sistema internacional.

Referencias

- Ardila, M., Cardona D. y Ramírez S. (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo XX*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Borda, S. y Tickner, A. (2011). *Relaciones internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política.
- Bushnell, D. (1997). *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Caballero Argáez, C. (2010). *Análisis de problemas colombianos: Documentos del programa de alto gobierno*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cómo será la política exterior de Santos. *Semana*. Recuperado en: http://www.semana.com7wf_ImpriirArticulo.aspx?IdArt=142266.
- Gaviria Uribe, A. y Mejía Londoño, D. (2011). *Políticas antidroga en Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Hass, R. (2008). The age of nonpolarity. *Foreign Affairs*, 87 (3), pp. 44-56.
- Holguín, M. Á. (2011). *Memorias al Congreso 2011*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Kraft, M. y Furlong S. (2010). *Public policy: Politics, analysis and alternatives*. CQ Press.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Estrategia de Oferta de Cooperación Internacional en Seguridad de Colombia*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Finanzas*. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/finances/foreign>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Informe de Gestión Enero 2011-Diciembre 2011*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Plan Estratégico 2010-2014*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>
- Pizarro, E. (2011). *Las FARC (1949-2011): de guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Mora Vicuña, R. (s.f.). *Principales resultados económicos según el gobierno Santos*. Recuperado en: http://www.laopinion.com.co/noticias/index.php?option=com_content&task=view&id=3
- Santos, J. M. (2011). *Rendición de cuentas de los primeros 18 meses de gobierno*. Recuperado en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Febrero/Paginas/20120209_07.aspx
- Vargas Velásquez, A. (2008). *Perspectivas actuales de la seguridad y la defensa en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Wittkopf, E., Jones, C. & Kegley, C. (2008). *American foreign policy: Pattern and process*. Thomson Wadsworth.
- Wittkopf, E. R. & McCormick, J. M. 2008. Introduction: The Domestic Sources of American Foreign Policy. En E. R. Wittkopf & J. M. McCormick (Eds.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, pp. 1-16. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.



**LAS RELACIONES ESTRATÉGICAS DE
COLOMBIA Y LAS PRIORIDADES DE LA
AGENDA MULTILATERAL**

Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos en la era Santos

*Fabio Sánchez Cabarcas**
*Catalina Monroy Hernández***

Introducción

Colombia ha sido un actor fundamental para los intereses geoestratégicos de EE.UU.¹ Bogotá ha sido un aliado tradicional de Washington, respetuoso del derecho internacional, la democracia, el multilateralismo² y orden internacional promovidos por EE.UU.

* Candidato a Doctor y Máster (DEA) en Relaciones Internacionales con Suficiencia Investigadora de la Universidad Autónoma de Barcelona. Comunicador Social-Periodista y Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Coordinador del Área de Relaciones Internacionales de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá.

** Candidata a Doctor en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia. Internacionalista de la Universidad del Rosario. Profesora de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá.

¹ En términos prácticos de política exterior, a finales del siglo XIX es importante destacar la tesis del almirante de la marina estadounidense Alfred Thayer Mahan, quien con un agudo sentido geopolítico y geoestratégico desarrolló su tesis del “poder marítimo” (Atkins, 2001, p. 9). En ella contempló que debería existir una fuerte relación entre el poder del Estado y el control de las rutas marítimas, especialmente en la cuenca del Caribe. Tal y como argumenta Atkins, el pensamiento de Mahan continuó durante varias décadas influenciando la — política de poder — de EE.UU. en el Caribe (Atkins, 2001, p. 10).

² Se utiliza la definición de Ruggie: “una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados en base a principios generalizados de conducta, esto es, principios que especifican la conducta adecuada para cada

luego de la II Guerra Mundial. Representa la “entrada” a Suramérica, posee amplias costas en los océanos Atlántico (1.600 km) y Pacífico (1.300 km). Esta condición también ha generado dificultades, pues es difícil mantener un control absoluto del territorio (1.141.748 km²), y de sus amplias fronteras, como la existente con Venezuela (2.219 km). Según Cardona lo anterior constituye una “curiosa dualidad geopolítica”: es un país situado en el sur del espacio de América del Norte y el gran Caribe, pero también se encuentra en la esquina nororiental de Suramérica (Cardona, 2011, p. xix).

Históricamente las relaciones con Washington si bien no han sido complejas, tampoco han sido fáciles. A pesar de las dificultades que generó la pérdida de Panamá que marcó el nacimiento de una política exterior colombiana “castrada” y de bajo perfil (Drekonja, 1982), las élites (*Foreign Policy Executive*, FPE³) de Colombia y EE.UU. se han necesitado y utilizado recíprocamente. Colombia se convirtió en ejemplo de los esquemas de política exterior de Washington desde la Alianza para el Progreso en la era Kennedy (1961-1970)⁴ hasta el Plan Colombia en la era Clinton (1993-2001). Según Pardo, durante la Guerra Fría la geoestrategia definió la relación de Washington con la mayoría de naciones latinoamericanas: “no se les asoció con ninguna función diferente a la de aportar, con bajo perfil, a que la Alianza Occidental se defendiera de la amenaza comunista” (Pardo, 1997, p. 298). Durante el período bipolar Colombia no representó ningún peligro, pero todo cambió en la década de 1990 cuando el tema de las drogas se impuso en la agenda bilateral (Pardo, 1997, p. 298). A esto se debe sumar que el conflicto interno colombiano empezó a verse como un problema con efectos colaterales en la región (Tickner, 2000, p. 39). Esta situación limitó la relación Bogotá-Washington a temas concretos y facilitó que se priorizara la ayuda militar y social (Plan Colombia) para derrotar a los grupos insurgentes, más aún, luego de los atentados del 11-S, lo cual hizo que la relación de los dos países se fortaleciera por la simpatía mutua entre los presidentes Uribe y Bush (Tickner, 2000).

Tabla 1. La relación Colombia-EE.UU. a través del tiempo

Cercanía	Marco Fidel Suárez (1918-1921)	Enrique Olaya Herrera (1930-1934)	Eduardo Santos (1938-1942)	Alberto Lleras Camargo (1958-1962)	Julio César Turbay (1978-1982)	Andrés Pastrana (1998-2002)	Álvaro Uribe (2002-2010)
Equilibrio	Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)	Misael Pastrana (1970-1974)	Belisario Betancur (1982-1986)	Virgilio Barco (1986-1990)	César Gaviria (1990-1994)	Juan Manuel Santos (2010)	
Distanciamiento-Tensión	Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945)	Alfonso López Michelsen (1974-1978)		Ernesto Samper (1994-1998)			

Fuente: elaboración propia a partir de Cardona (2011, p. xvii)

tipo de acción, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan darse en cada caso concreto” (Ruggie, 1992, p. 571, citado en Barbé, 2010, p. 34).

³ El concepto se explica en el aparte *Ejecutivos de la política exterior (Foreign Policy Executives, FPE)* p. 330.

⁴ En la década de 1960 el presidente John F. Kennedy consolidó la *Alianza para el Progreso* (1961-1970), un programa de ayuda social y económica para los países de América Latina en el que Colombia obtuvo gran atención (Pardo, 1997, pp. 300-301). El gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se caracterizó por buscar acercamiento y mayor influencia en los países vecinos, los cuales tenían un desarrollo económico y social parecido. Fue el Canciller Alfonso López Michelsen quien acuñó el concepto de *respice similia* (mirar a los semejantes). Él, como Presidente (1974-1978), durante una visita a Washington en 1975, manifestó que las buenas relaciones no podían tener como requisito estar de acuerdo en todo (Pardo, 1997, p. 302), una perspectiva relativamente parecida a la del actual presidente Juan Manuel Santos.

De manera sorprendente, el cambio de gobierno en Colombia marcó el fin de un largo período de alineación con Washington, fortalecido desde 1998 con la formulación del Plan Colombia. Actualmente, es evidente un distanciamiento recíproco entre las administraciones Santos y Obama. Da cuenta de ello la reciente declaración de Washington de reducir el presupuesto del Plan Colombia y la controversial propuesta del presidente Santos de incluir la discusión del tema de legalización de las drogas en algunos foros multilaterales como la VI Cumbre de las Américas de 2012, lo que evidencia una clara divergencia en los temas de la agenda, que aproxima cada vez más a Colombia a los intereses de sus vecinos regionales y la aleja de los “tradicionales” intereses emanados de la Casa Blanca.

De acuerdo a lo anterior, este capítulo pretende identificar el proceso de cambio en la formulación de la política exterior de la administración Santos hacia EE.UU. Ciertas preguntas servirán como guía: ¿es el fin del *réspice polum?*, ¿cuáles son los cambios y las continuidades de la política exterior de Colombia hacia EE.UU.?; de existir una nueva formulación, ¿a qué actores se les atribuye? Con el propósito de buscar respuestas concretas, el trabajo continúa de la siguiente manera: en la primera parte se hará un análisis histórico de la relación Bogotá-Washington, destacando antecedentes cruciales. Posteriormente, se describen y aplican principios del Realismo Neoclásico (RN), relevantes para analizar el comportamiento del Estado colombiano hacia EE.UU. en la actualidad. Finalmente, las conclusiones, en las que se destaca la importancia de los modelos de interpretación y análisis.

La cercana relación Uribe-Bush como antesala

Los dos períodos presidenciales del presidente Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) fueron particulares y complejos. Con su Política de Seguridad Democrática logró debilitar a las FARC y acercarse geoestratégicamente a EE.UU.⁵ gracias a la implementación del Plan Colombia.

Luego de los atentados del 11-S en Nueva York las FARC fueron catalogadas como narcoterroristas con conexiones potenciales con otras organizaciones de terrorismo internacional como la ETA en España (Randall, 2004, p. 248). A pesar de ello, Colombia no era vista como un patrocinador del terrorismo internacional, como Siria, Irán y la propia Venezuela. Para Randall, el Plan Colombia ha sido una estrategia integradora que Washington ha aplicado a Colombia y que durante el período presidencial de Pastrana buscó luchar contra el tráfico de drogas, el desequilibrio económico, la debilidad de las instituciones democráticas, la violación de DD.HH. y para disminuir los problemas del aparato judicial (Randall, 2004, p. 248).

⁵ Por su parte, Neuman (1998, p. 11) manifiesta: “la mayoría de Estados débiles, por su propia naturaleza, dependen de recursos externos de fuerza para hacer frente a las amenazas” (traducción propia) tal y como ha sucedido con Colombia en su constante búsqueda de apoyo por parte de EE.UU., al que ha visto como un aliado fundamental para la resolución de sus problemas, que en mayor medida son internos. No se puede desconocer que la actuación de EE.UU. en América Latina ha sido trascendente, ha promovido acuerdos de seguridad multilaterales, que es donde se puede dar un proceso más equilibrado entre la gran asimetría de Washington con el resto del continente (Cardona, 1997, p. 349), y como argumenta el propio Hurrell (1998, p. 531): “es difícil definir un complejo de seguridad latinoamericano, de una forma que excluya a EE.UU.” (traducción propia). Para el autor, la participación de Washington en la región ha sido alejada pero utilizando la fuerza, siempre enfrentando el dilema de intervenir o no intervenir “dos caras de la misma moneda”, a lo que se suma la dificultad de mantener la disciplina dentro de la propia esfera de influencia (Hurrell, 1998, pp. 531-532).

El ingreso del tema colombiano en la estrategia global contra el terror facilitó un apoyo más sólido de EE.UU. hacia Colombia. El Congreso y la opinión pública estadounidenses decidieron apoyar una estrategia integral con ayuda militar (Randall, 2004, p. 248). Washington aumentó su perímetro de seguridad más allá de Norteamérica y el Caribe, algo que Tickner denomina “intervención por invitación” (Tickner, 2007; Tickner, 2008, p. 69). Por su parte, Tokatlián manifiesta: “Washington, con un tácito consentimiento latinoamericano, ha ido desplegando una modalidad inédita de intervención indirecta en el caso colombiano” (Tokatlián, 2000, p. 275). Y aunque algunas fuentes calculan la ayuda militar y social de Washington hacia Colombia en aproximadamente 6.000 millones de dólares, durante el período 2000-2008, los resultados no fueron los esperados, principalmente no se logró desarticular la relación entre los actores armados y el narcotráfico (Tickner, 2008, p. 70). En ese momento, el tema fue señalado de forma constante por la oposición ante la opinión pública internacional. Para Clinton y G. W. Bush el problema interno de Colombia contenía amenazas reales para la seguridad de EE.UU.: secuestros de ciudadanos estadounidenses, extorsión a compañías y un posible efecto de desbordamiento en la región, pero es sólo hasta los ataques del 11-S que el Congreso americano y la opinión pública decidieron apoyar una estrategia integral para Colombia con ayuda militar (Randall, 2004, p. 248).

En un reciente estudio, Spencer identifica algunos logros en seguridad de la administración Uribe: la política de seguridad democrática, el Manual Legal Operacional, los consejos comunales y de seguridad, eficacia, eficiencia y transparencia y una política integral de derechos humanos (Spencer, et al., 2011, p. 16). Lo anterior como resultado de la consolidación del Plan Colombia, hasta la fecha la más completa e integral ayuda de Washington hacia Colombia.

Durante la última campaña presidencial estadounidense, el tema de Colombia generó controversia y polarización en los dos países. Algunos sectores del *Foreign Policy Executive* (FPE, por sus siglas en inglés) colombiano sentían gran simpatía por el candidato John McCain, quien representaba la continuidad de la línea republicana y además consideraba como un “éxito” de G. W. Bush la política que el presidente Uribe había instaurado con la ayuda de Washington (Tickner, 2008, p. 71). Por su parte, el candidato demócrata Barack Obama, ganó las elecciones y se posesionó el 20 de enero de 2009, durante su campaña y como Presidente ha sido crítico de varios temas con los que se acusa a Colombia: la violación de derechos humanos, los vínculos de políticos con paramilitares (*parapolítica*) y el asesinato de sindicalistas.

Esta decisión del pueblo estadounidense llevó a una posición más difícil a Colombia, ya que Uribe y sus seguidores esperaban la aprobación de un referendo reeleccionista que le permitiría presentarse a nuevas elecciones para un tercer período (Hernández Mora, 2010). No obstante, la Corte Constitucional del país rechazó dicho referendo. En los días finales de la administración Uribe (15 de julio de 2010, a tres semanas de la posesión de Santos), el Gobierno publicó pruebas a la opinión pública internacional, con videos, fotografías satelitales y testimonios de 12 desmovilizados, de que varios líderes de las FARC se movían con facilidad en Venezuela, un tema que desde años atrás había salido a la luz pública (Carlin, 2007)⁶. El 23 de julio Chávez

⁶ En 2007, un trabajo de John Carlin publicado en el diario *El País* de España manifestó lo siguiente: “la guerrilla colombiana de las FARC ha encontrado su santuario en la Venezuela de Hugo Chávez. Cuatro desertores y varias fuentes de los servicios de inteligencia y diplomáticos detallan al diario *El País* la extensa y sistemática cooperación que determinadas autoridades venezolanas brindan a las FARC en sus operaciones de narcotráfico”.

cortó relaciones diplomáticas con Colombia, lo cual auguraba unos primeros días difíciles para el nuevo presidente colombiano.

La actual política exterior colombiana desde el Realismo Neoclásico

Esta “escuela emergente de teorías de política exterior” (Lobell, et al., 2009, p. 4) tiene como objetivo analizar políticas exteriores fundamentada en los supuestos tanto del realismo clásico como del neorealismo o realismo estructural, respondiendo a la pregunta central: “¿cuál de las escuelas realistas (si alguna) es la más útil para analizar aspectos de política exterior en un espacio y tiempo determinado?” (Wohlforth, 2008, p. 35). Así, el objetivo central es analizar políticas exteriores mediante la explicación de las decisiones que toman los actores humanos que formulan la política exterior. El RN no se limita a la descripción de los eventos sino a su *explicación* mediante el análisis, la interpretación y la predicción que permiten comprender el comportamiento del Estado.

Por otro lado y de importancia para el presente estudio, el RN a diferencia de otras versiones del realismo, sí puede ser empleado para analizar políticas exteriores de cualquier Estado sin privilegiar a aquellos que detentan mayor poder. Por esto, el realismo neoclásico es una herramienta útil para analizar e interpretar la política exterior colombiana:

“[...] el realismo neoclásico explica las políticas exteriores y de seguridad de grandes poderes, pero también puede dar cuenta para las características distintivas de poderes regionales o pequeños, países en desarrollo, divididos, en guerra o estados fallidos por mencionar algunos otros tipos de estados” (Lobell, et al., 2009, p. 43).

Por consiguiente, la pregunta central del estudio es: ¿qué factores explican los lineamientos de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos durante el actual gobierno del presidente Juan Manuel Santos?

Hipótesis: la formulación de la política exterior de Colombia hacia Estados Unidos forma parte de una estrategia del FPE colombiano en su objetivo por fomentar lazos comerciales y a corto plazo, consolidarse como potencia regional. Asimismo, cuenta con el visto bueno de Washington, a quien le conviene que su aliado más importante de la región (Colombia), con el que comparte principios y valores democráticos comunes, establezca alianzas políticas y comerciales con los Estados que promueven un discurso antiestadounidense y así, de manera estratégica, intensificar el liberalismo económico en la región.

De acuerdo a datos históricos (ver Tabla 1) la política exterior de Colombia hacia EE.UU. ha respondido a la acción natural que ejerce Washington como potencia, y es aquella de *overlay* definido así: “[...] los intereses de una potencia trascienden la simple penetración de una región hasta tal punto que los patrones locales de interrelación en materia de seguridad dejan de operar” (Buzan & Wæver, 2003, citado en Tickner, 2004, p. 22). Por tanto, se establece que pese al aparente cambio o giro (Ardila, 2011, p. 108; Ramírez, 2011, p. 79) de la política exterior del presidente Santos, caracterizado por un notable alejamiento de Estados Unidos, es posible que se esté

gestando una relación más madura entre Bogotá y Washington, en la que cada uno puede tomar rumbos diferentes pero basados en el mismo objetivo de fortalecer el comercio y el desarrollo, pues un mundo menos desigual dará origen a Estados más liberales y, de esta forma, más seguros y, sobre todo, prósperos⁷. En palabras del propio presidente Santos:

El mundo hoy nos reconoce como la gran promesa de América Latina. Aquí ha crecido con rapidez la semilla de nuestra buena imagen ante los ojos de la comunidad internacional. Estamos rodeados de aliados, socios y amigos, sin tensiones ni crisis diplomáticas que afecten nuestra economía (Prensa, 2012).

A continuación, precisiones del RN sobre la relación Bogotá-Washington.

La “burocracia de la política exterior”

De acuerdo a Rosati y Scott en su descripción de “la burocracia de la política exterior” (Rosati & Scott, 2011, p. 95) se establece la siguiente tipología de las agencias y dependencias más representativas de la actual relación bilateral entre Colombia y EE.UU.:

Tabla 2. Agencias y burocracia en la política exterior Bogotá-Washington

Colombia		Estados Unidos	
	Presidente	Presidente	
Asesores políticos	Líder en la formulación de la política exterior	Líder en la formulación de la política exterior	Oficina Ejecutiva del Presidente - EOP
Embajada de Colombia en EE.UU.	Ministerio de Relaciones Exteriores	Departamento de Estado	Embajada de EE.UU. en Colombia
Fuerza Pública	Ministerio de Defensa Nacional	Departamento de Defensa, DOD	Consejo de Seguridad Nacional, NSC
Proexport	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Departamento del Tesoro, <i>Treasury Department</i>	Consejo Económico Nacional, NEC

Fuente: elaboración propia

Valoración de amenazas y oportunidades

El RN explica cómo los Estados realizan los cálculos y las valoraciones de dos aspectos fundamentales: amenazas y/o oportunidades. De esta acción se formula la política exterior. Este aspecto realza la relación directa que existe entre la seguridad y la política exterior, ya que una política exterior responde a amenazas y/o oportunidades que enfrentan los Estados que interactúan en el escenario internacional anárquico, dentro del cual priman las incertidumbres que dan lugar al dilema de la seguridad.

Al concebir la política exterior como sinónimo de política de seguridad, es indispensable diferenciar el concepto de amenaza desde una visión de seguridad tradicional: aquella que

⁷ Se debe destacar que el lineamiento político de la actual administración se construyó bajo la noción de “Prosperidad Democrática”: más empleo, más seguridad y menos pobreza (DANE, 2010).

resalta el componente militar, a una visión no tradicional o ampliada, definida mediante los cinco sectores que Buzan definió: militar, político, económico, social y medio ambiental (Buzan, et al., 1998, pp. 22-23).

De esta forma, la amenaza tradicional para la administración Santos sigue siendo el conflicto interno⁸, lo que implica una continuidad de la política militar en el país. El conflicto se mantiene vigente, pese a que los *mass media* se han enfocado en potenciar algunos éxitos económicos y políticos, con el ánimo de destacar la imagen del país como nuevo líder regional detrás de Brasil y Argentina, los actores fuertes de la región.

Y aunque esta amenaza tradicional no ha perdido relevancia, se ha desvanecido y ha sido relegada por nuevos desafíos económicos y sociales contemplados en los tres pilares de su política de prosperidad democrática: *más empleo, más seguridad y menos pobreza* (DANE, 2010). Al definir nuevas amenazas, surgen también nuevas oportunidades, entre las cuales es válido identificar la más atractiva: posicionar a Colombia con características de liderazgo, a través de una mayor inserción e integración, consolidando mayor presencia del país con la reapertura de embajadas que habían sido cerradas durante la anterior administración (Indonesia, Trinidad y Tobago y Australia), la apertura de nuevas (Turquía y Emiratos Árabes Unidos) y la apertura de cuatro nuevas en África (actualmente hay tres). Asimismo, se han fortalecido las oficinas comerciales y el fomento del turismo, lo cual ha facilitado la promoción del *soft power* colombiano, la apertura de nuevos mercados y el avance de algunos TLC: “de hecho, está de moda firmar tratados con Colombia” (Prensa, 2012).

Teoría del equilibrio interno de poder (*internal balance of power*)

Teniendo en cuenta el escenario internacional anárquico, el RN resalta la teoría de balance de poder para comprender el comportamiento del Estado. Además de sobrevivir, los Estados están en una permanente competencia entre sí por maximizar su poder.

En síntesis, el RN retoma la teoría del equilibrio de poder del realismo clásico y del neorrealismo, focalizando en las estrategias de equilibrio interno que permiten comprender la acción de un Estado a nivel interno proyectado hacia el exterior, es decir, su política exterior. Así, el RN analiza los tres componentes de la teoría de equilibrio interno: emulación, innovación y continuidad, de las cuales se resalta para el caso colombiano, la estrategia de emulación, entendida como: “la consciente imitación intencional, de lleno o en parte, de un Estado de cualquier práctica institucional, tecnológica o de gobierno de otro Estado”. Esta “imitación” se lleva a cabo en distintos escenarios como el político, el económico y el militar (Resende Santos, 1996, p. 199).

Por último, es evidente que Bogotá históricamente ha imitado las prácticas militares de Washington. El ejemplo más inmediato es la emulación tecnológica y militar a través del Plan Colombia, en las “guerras” contra las drogas y el terrorismo (Resende Santos, 1996, p. 199).

⁸ La calificación de “conflicto armado interno” originó la primera ruptura evidente entre el presidente Santos y el ex presidente Uribe, quien, siguiendo los lineamientos del ex presidente G. W. Bush, se había adherido a la guerra contra el terror como la principal amenaza. Este factor demuestra que la política exterior de los gobiernos en Colombia históricamente ha dependido de los discursos y lineamientos emanados desde la Casa Blanca.

Equilibrio interno

La emulación no sólo comprende aspectos militares, también implica prácticas económicas y políticas. La actual política exterior de la administración Santos sigue las prácticas neoliberales de Washington en su objetivo de expandir la democracia y, al mismo tiempo, ganar verdaderos socios comerciales. El resultado se evidencia en un crecimiento del comercio internacional, la productividad y el empleo dentro del Estado.

La promoción de TLC's y valores democráticos de la actual administración son reflejo de la visión holística de Santos, quien ha generado un mayor acercamiento con Estados que nunca estuvieron en el radar administración Uribe, ya fuera por desinterés, o por fricciones políticas e ideológicas. Lo anterior llevó a la opinión pública colombiana a pensar que Colombia finalmente se había alejado de EE.UU.: el fin del *réspice polum*. No obstante, ese aparente cambio de la política exterior colombiana representa la emulación de las prácticas de la administración Obama, la cual desde su inicio fue acusada de haber abandonado a América Latina. En palabras de un diplomático estadounidense, quien prefirió el anonimato:

Obama no abandonó a Latinoamérica. Nunca antes había concentrado tanta atención al problema del narcotráfico en México. Lo que sucede es que nosotros no podemos hacerle caso a aquellas democracias iliberales [sic] que se estancaron en la época de la Guerra Fría. Para esto, tenemos a nuestro más fuerte y leal aliado: Colombia, que nos acerca a los demás estados latinoamericanos. Nuestros intereses [comerciales] hoy están concentrados en el Pacífico⁹.

Finalmente, ¿en dónde se concentran las metas comerciales de la política exterior de la administración Santos? En el Pacífico, por esto el elevado interés del actual Gobierno en ingresar a la Asociación de Estados Asia-Pacífico (APEC) y en firmar TLC con Turquía, Corea del Norte e Israel (este último acaba de consolidarse).

Equilibrio externo

La administración Santos está respondiendo a desafíos planteados años atrás, relacionados con la necesidad de generar una mayor integración para el bienestar de los colombianos. Como estrategia de equilibrio externo, el Estado colombiano se balancea hoy con los estados latinoamericanos a favor de una mayor integración política y económica (Unasur-CELAC) sin abandonar la concreción de TLC, entre los que se destaca el que desde años atrás se buscó cerrar con EE.UU.

Ejecutivos de la política exterior (Foreign Policy Executives, FPE)

Waltz manifiesta: “decimos que el Estado actúa, cuando queremos decir que las personas en él actúan, así como cuando decimos que la olla hierve cuando queremos decir que el agua en ella

⁹ Entrevista personal. Bogotá, 7 de marzo de 2012.

hierge" (Waltz, 1959, p. 80). De esta noción, el RN propone que la acción exterior del Estado proviene de la deliberación y negociación de aquellos *individuos* que participan en los procesos de toma de decisión.

El RN, a diferencia del realismo clásico y el neorrealismo o realismo estructural, concibe la existencia e importancia de los individuos que toman las decisiones en política exterior considerados como "los altos oficiales del Estado cargados con la formulación de la gran estrategia" (Lobell, et al., 2009, p. 33). De esta concepción "*top-down*" del proceso de toma de decisiones, se identifican quienes detentan mayor poder e influencia, teniendo en cuenta que el proceso de toma de decisiones en política exterior no es democrático.

Retomando la teoría, para el análisis de la actual política exterior colombiana, el presidente Santos es el máximo y único líder en la formulación y conducción de la política exterior (ver Tabla 2). Otros funcionarios de importancia en la estructura burocrática de la política exterior son la ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Díaz-Granados, y el ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón. No obstante, la formulación de la política exterior colombiana responde directamente a las directrices y el liderazgo de Santos, quien se ha involucrado directamente en los asuntos internacionales de Colombia teniendo en cuenta que los logros a nivel internacional impactan directamente en los logros a nivel interno del Estado. Como ejemplo, se evidencia la jerarquía del Presidente en política exterior mediante sus viajes e interacción personal con diversos líderes y sectores de las regiones del sistema internacional¹⁰.

Esta jerarquía que valida la concepción *top-down* en la organización de los funcionarios que participan en los procesos de toma de decisión en política exterior, confirma la tesis de la percepción y las convicciones del líder, es Santos quien define la conducción de la política exterior de Colombia mediante una orientación basada en los ideales y las creencias adquiridos como estudiante del *London School of Economics*, en donde concibió su propósito de implementar el modelo económico de la "Tercera Vía" promulgado por Anthony Giddens y Joseph Stiglitz y ejercido por el ex primer ministro británico Tony Blair, con quien Santos publicó en 1999 su libro *La tercera vía: una alternativa para Colombia* (Santos y Blair, 1999). Esta propuesta ha delineado la política exterior colombiana: "el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario" (Prensa, 2011b).

Asimismo, en su propósito de consolidar nuevos TLC, Santos logró lo que no pudieron alcanzar las Administraciones de Pastrana y Uribe: avanzar en la firma del TLC con EE.UU., el cual es considerado el tratado más importante y de mayor impacto para el país. En 2011, al presentarlo ante las autoridades en EE.UU., manifestó que era una "señal política muy poderosa".

Actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones

Para formular e implementar una política exterior, explican Lobell, Ripsman y Taliaferro, los ejecutivos de la política exterior FPE se ven en la necesidad de forjar y mantener coaliciones

¹⁰ Se debe tener en cuenta que en sus viajes lo acompañan miembros del servicio exterior, que por indicación propia de Santos y la canciller Holguín está en proceso de fortalecimiento y ampliación.

con diversos actores entre los cuales se destacan: élites sociales (líderes de diferentes sectores económicos), actores estatales (militares, diplomáticos, burócratas) y grupos de interés (Lobell, et al., 2009, p. 33). Estos actores, dependiendo de la influencia que ejerzan sobre el FPE, logran intervenir en los procesos de toma de decisión motivados por intereses económicos o políticos.

Asimismo, el RN supone que el líder o la élite no valoran o calculan por sí mismos las amenazas y/o oportunidades que emergen del sistema internacional, sin la influencia de actores que se encuentran por fuera del modelo “*top-down*”. Estos actores sociales, que pertenecen a grupos de interés e incluso militares¹¹, logran impactar el proceso de toma de decisión mediante la imposición de sus intereses motivados por diversas circunstancias.

El RN establece que durante periodos estables del Estado, ante amenazas de baja intensidad, actores domésticos y grupos de interés ejercen una fuerte influencia en la labor de identificar amenazas y oportunidades, mientras que, en periodos de amenazas consideradas de alta intensidad, cuando la supervivencia del Estado se ve en peligro, la intervención de actores adicionales al Estado tenderá a ser mínima (Ripsman, 2009, p. 33).

De esta forma, teniendo en cuenta que una política exterior responde a interrogantes sobre las amenazas y oportunidades existentes y que la seguridad se constituye como el principal eje de análisis (capacidad de supervivencia del Estado), es claro que para la relación Bogotá-Washington los militares se conviertan en protagonistas importantes del proceso de toma de decisión. No obstante, en la actual administración, han perdido la capacidad de influencia al formular la política exterior de seguridad¹².

Al retomar el concepto ampliado de seguridad, las actuales amenazas no pueden limitarse a la visión tradicional o militar (realismo). El Estado colombiano históricamente ha formulado su política exterior en periodos de amenazas consideradas de alta intensidad a causa del conflicto armado interno y la denominada “guerra contra las drogas”, y luego del 11-S, “la guerra contra el terror”. Ya que el concepto de “guerra” tiene la facultad de ser aplicado en diferentes escenarios, se podría afirmar que actualmente se libra la “guerra contra la pobreza, la inequidad y el subdesarrollo”.

La ayuda de Washington ha sido una constante, tal y como lo manifestó el embajador estadounidense en Bogotá Peter Michael McKinley, cuando entregó credenciales en septiembre de 2010: “la cooperación va dirigida a muchas cosas, en las áreas de seguridad, militar y lucha contra el narcotráfico, apoyo y asistencia a desplazados, comunidades marginales, fortalecimiento de las instituciones judiciales, gobernación en los departamentos y programas culturales”. Asimismo, manifestó que serían aprobados 465 millones de dólares para el periodo 2010-2011 y agregó: “Colombia sigue entre los cinco o seis países que más ayuda recibe de Estados Unidos, no sólo en la región, sino a nivel mundial”. Esto indica que el componente militar es sólo una dimensión de la ayuda de EE.UU. hacia Colombia (El Colombiano, 2010) y tiene relación con uno de los

¹¹ Teniendo en cuenta que una política exterior, a partir de este modelo, podría ser considerada una política de seguridad considerando que la política exterior se formula a partir de la valoración de amenazas y/o oportunidades.

¹² La no integración de los militares en las políticas exteriores de seguridad en Colombia fue una clara práctica durante la administración Pastrana. Los militares se opusieron desde el inicio a la zona de despeje y la entrega del reconocido Batallón Cazadores. Por el contrario, algunos altos mandos militares, que pidieron reserva durante la entrevista, consideran el período Uribe amable y considerado, pues los sentó en la mesa de formulación de la política exterior.

postulados del profesor Joseph Nye: “el poder militar es importante en ciertas situaciones, pero es un error enfocarse sólo en él” (Nye, 2002, p. 8).

Pese a que el presidente Obama se refirió de nuevo a Colombia en el Discurso del Estado de la Unión de 2011, el país no hizo parte de la agenda de la breve gira que realizó por América Latina en marzo de ese mismo año. Los destinos elegidos fueron Brasil, Chile y El Salvador. Diversos sectores de la opinión pública colombiana interpretaron esto como una señal confusa hacia un país que ha sido un aliado histórico y democrático, e incondicional desde los atentados del 11-S en la guerra contra el terrorismo internacional.

Posteriormente, Santos hizo una breve visita a EE.UU. El 5 de abril en Providence (Rhode Island) participó en el Foro Iberoamérica. Presentó una conferencia de título sugestivo y metafórico “Porqué América Latina sí importa un camino”. El día siguiente lideró la sesión del Consejo de Seguridad de la ONU, en donde señaló que la reconstrucción física y social de Haití debería ser una prioridad común. Asimismo, manifestó que Washington debería materializar acciones concretas para el desarrollo de América Latina, dejando de lado la falta de interés. Ello contrasta con el creciente interés de Europa y Asia en diversos temas en la región, que pasan por el intercambio cultural, los tratados de libre comercio, la venta de armas y la cooperación técnica militar, tal y como se señaló anteriormente. Para finalizar, recordó al presidente John F. Kennedy, de quien manifestó ser el líder estadounidense que mejor comprendió a Latinoamérica.

El apoyo económico, militar y social de EE.UU. ha ayudado a Colombia. Es evidente la debilidad de los grupos narcoterroristas a comienzos del siglo XXI. Además, el Informe de Derechos Humanos de 2010 presentando por la secretaria de Estado Hillary Clinton, reconoció el esfuerzo y la mejora de Colombia en la materia, restituyendo tierras y reparando a las víctimas de la violencia (Clinton, 2011).

El 12 de agosto de 2011, el presidente Santos en un discurso de clausura ante la Asamblea General de la Andi en Cartagena, manifestó con relación al TLC:

Ustedes saben muy bien en qué va lo de Estados Unidos. En septiembre muy seguramente se apruebe el Tratado finalmente. Lo último que supimos, la última información, es que hay un acuerdo entre el líder de la Cámara y el líder del Senado, uno republicano y el otro demócrata, y la Casa Blanca, para un procedimiento rápido para la aprobación de los tres tratados. Porque el paquete es: los tres tratados más ese acuerdo para ayudar a los empleados que tengan algunas consecuencias por el comercio (Prensa, 2011a).

Lo anterior demuestra cómo el presidente Santos ha buscado el apoyo del sector industrial para fortalecer la capacidad de *lobby* frente a Washington. No obstante, con la nueva visión más abierta y multilateral también alentó a los integrantes del sector a buscar oportunidades en la propia región:

Pero aquí hay algo también muy importante en que quiero hacer énfasis, en que ustedes también tomen iniciativas para tratar de continuar haciendo lo que han venido haciendo pero con más ímpetu, que es la diversificación y la colaboración con los países de la región (Prensa, 2011a).

Conclusiones y recomendaciones

La política exterior del presidente Santos responde a intereses y objetivos internos del Estado que sólo se podrán consolidar mediante una inserción más sólida del país en el orden global en su objetivo por consolidarse como potencia regional. Su propuesta buscó reducir la tensión con los vecinos, con el ánimo de superar las dificultades propias que dejó la estrecha relación Uribe-Bush. No obstante, la ayuda de Washington estuvo presente, tal y como lo manifestó el embajador estadounidense en Bogotá Peter Michael McKinley, cuando entregó credenciales en septiembre de 2010: “la cooperación va dirigida a muchas cosas, en las áreas de seguridad, militar y lucha contra el narcotráfico, apoyo y asistencia a desplazados, comunidades marginales, fortalecimiento de las instituciones judiciales, gobernación en los departamentos y programas culturales”. Asimismo, manifestó que serían aprobados 465 millones de dólares para el periodo 2010-2011 y agregó: “Colombia sigue entre los cinco o seis países que más ayuda recibe de Estados Unidos, no sólo en la región, sino a nivel mundial”. Esto indica que el componente militar es sólo una dimensión de la ayuda de EE.UU. hacia Colombia (El Colombiano, 2010).

Es evidente que EE.UU. continuará asistiendo a Colombia en materia militar y social. Si bien el Plan Colombia ha ayudado a debilitar al narcoterrorismo, se necesita continuidad y buena voluntad en el fortalecimiento de los planes sociales a los que hizo referencia el embajador McKinley en 2010. Asimismo, es vital la puesta en marcha del TLC, pues representa grandes oportunidades para diversos sectores de las economías colombiana y estadounidense. También es prioritario que el intercambio académico se fortalezca, se incentive el diálogo cultural y se facilite el flujo de viajes con fines académicos, de negocios y turismo.

EE.UU. ha sido el principal aliado geoestratégico de Colombia. Algunos hechos indican que la era Santos-Obama puede fortalecer y consolidar dicha alianza, siempre y cuando exista más reciprocidad por parte de Washington en diferentes áreas. Grandes sectores del FPE estadounidense reconocen el potencial geoestratégico y de recursos de Colombia. No obstante, para mejorar la relación se debe:

1. Garantizar la continuidad de la asistencia militar y social de Washington.
2. Promover el *soft power* colombiano en EE.UU.
3. Preparar al FPE colombiano para que identifique las actuales y futuras dinámicas del FPE estadounidense.
4. Que Colombia se consolide como el eje articulador de la relación EE.UU.-Suramérica, sin dejar de lado el multilateralismo integrador (regional y Sur-Sur) de espacios como Unasur y CELAC, en donde puede ejercer su liderazgo con mayor facilidad.
5. Reconocer el carácter interméstico¹³ de las decisiones que se toman en torno a la relación con Washington.


¹³ Concepto de uso en el estudio de las Relaciones Internacionales, que hace referencia a los efectos de los sucesos dentro de los Estados y en el sistema internacional.

6. Mantener en Washington un cuerpo diplomático sólido, en cabeza de un embajador con amplia trayectoria, que pueda atender las necesidades del FPE estadounidense y sepa transmitir los requerimientos del FPE colombiano.
7. Hacer evidente, ante los ojos de Washington, que Colombia es atractivo para otros actores fuertes del sistema global, como Rusia, China, India, Indonesia y Corea del Sur, lo cual puede evitar que aumente la asimetría entre los dos actores.

Referencias

- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 91-121). Bogotá: FESCOL.
- Atkins, P. (2001). *Handbook of research on the international relations of Latin America and the Caribbean*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Barbé, E. (2010). Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes. *Revista Española de Derecho Internacional*, 62 (2), pp. 21-50.
- Buzan, B. & Wæver, O. (2003). *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O. & De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*: Lynne Rienner Publishers.
- Cardona, D. (1997). Colombia: una política exterior hacia el futuro. En S. Ramírez y L. Restrepo (Eds.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional, Siglo del Hombre Editores.
- Cardona, D. (2011). ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. xv-xli). Bogotá: FESCOL.
- Carlin, J. (16 de diciembre de 2007). El narcosantuario de las FARC. *El País*. Recuperado en: http://www.elpais.com/articulo/reportajes/narcosantuario/FARC/elpepusocdmg/20071216elpdmgrep_1/Tes
- Clinton, H. (8 de abril de 2011). *Remarks to the Press on the Release of the 2010 Country Reports on Human Rights Practices*. Recuperado en: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/04/160363.htm>
- DANE. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para todos"*. Recuperado en: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa>
- Drekonja, G. (1982). *Colombia. Política Exterior*. Bogotá: FESCOL, Universidad de los Andes, La Editora Ltda.
- Hernández Mora, S. (26 de febrero de 2010). La Corte Constitucional rechaza el referendo para la reelección de Uribe. *El Mundo*. Recuperado en: <http://www.elmundo.es/america/2010/02/27/colombia/1267226285.html>
- Hurrell, A. (1998). Security in Latin America. *International Affairs*, 74 (3), pp. 529-546.
- Lobell, S. E., Ripsman, N. M. & Taliaferro, J. W. (2009). *Neoclassical Realism, The State, And Foreign Policy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Neuman, S. G. (1998). *International Relations Theory and the Third World*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Nye, J. (2002). *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*. Nueva York: Oxford University Press.
- Pardo, R. (1997). Colombia y Estados Unidos: intoxicados por las drogas. En S. Ramírez y L. Restrepo (Eds.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (pp. 296-319). Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional, Siglo del Hombre Editores.
- Prensa. (2011a). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos al clausurar la Asamblea General de la ANDI en Cartagena. *Sistema Informativo del Gobierno, República de Colombia*. Recuperado en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Agosto/Paginas/20110812_14.aspx
- Prensa. (2011b). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la apertura del foro 'Expogestión Caribe 2011'. *Sistema Informativo del Gobierno, República de Colombia*. Recuperado en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Abril/Paginas/20110428_06.aspx

- Prensa. (2012). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la Rendición de Cuentas de los primeros 18 meses de Gobierno. *Sistema Informativo del Gobierno, República de Colombia*. Recuperado en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Febrero/Paginas/20120209_07.aspx
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, pp. 79-95.
- Randall, S. (2004). El problema de la seguridad en las relaciones Colombia-Estados Unidos: perspectivas en transición. En D. Cardona., B. Labatut, S. Lavaux y R. Sánchez (Eds.), *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario.
- Resende Santos, J. (1996). Anarchy and the emulation of military systems: Military organization and technology in South America, 1870-1930. *Security Studies*, 5 (3), pp. 193-260.
- Ripsman, N. M. (2009). Neoclassical realism and domestic groups. En S. E. Lobell, N. M. Ripsman & J. W. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, The State, And Foreign Policy* (pp. 170-193). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press
- Rosati, J. A. & Scott, J. M. (2011). *The politics of United States foreign policy*. Boston, MA: Wadsworth, Cengage Learning.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, 46 (03), pp. 561-598.
- Santos, J. M. y Blair, T. (1999). *La tercera vía: una alternativa para Colombia*. Bogotá: Aguilar.
- Spencer, D., Ospina, C., Moreno, D., Arbeláez, A., Gómez, J. C., Berrios, C., et al. (2011). *Colombia: camino a la recuperación: seguridad y gobernabilidad 1982-2010*. Washington: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Universidad Nacional de Defensa.
- Tickner, A. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia Internacional*, 49-50, pp. 39-61.
- Tickner, A. (2004). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, 060, pp. 12-35.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, pp. 90-111.
- Tickner, A. (2008). Colombia y Estados Unidos: una relación "especial". *Foreign Affairs*, 8 (4), pp. 65-72.
- "TLC sigue en la agenda": Mckinley. (2010, septiembre 15). *El Colombiano*. Recuperado en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/T/tlc_sigue_en_la_agenda_mckinley/tlc_sigue_en_la_agenda_mckinley.asp
- Tokatlián, J. G. (2000). *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Waltz, K. N. (1959). *Man, the state and war*. Columbia University Press.
- Wohlforth, W. C. (2008). Realism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, actors, cases* (pp. 85-100). Oxford: Oxford University.



■ La política exterior de Colombia con la Unión Europea: cambios y continuidades a partir de una *nueva* Colombia

Jennifer Duarte García*

Introducción

Mucho se ha hablado acerca del giro de la política exterior colombiana desde la llegada del presidente Santos. El nuevo mandatario busca la consolidación de una política moderna, basada en el multilateralismo, cooperante, no confrontacional, atenta a la opinión internacional y desideologizada. Cambios importantes se han hecho notar en esta dirección: el desprendimiento de la agenda internacional de la interna, la búsqueda por reforzar los lazos olvidados con los países latinoamericanos y un ligero rompimiento con la doctrina de *respice polum*. Estos cambios pueden responder a la llegada de un presidente más consciente de las nuevas dinámicas mundiales, con una visión más interdependiente que realista.

De acuerdo con este giro, la imagen del país en el exterior busca pasar de país problema, desestabilizador por el conflicto armado interno y centrado en el asunto de las drogas, a la de un país próspero, líder dentro del sistema interamericano. Este cambio corresponde a una nueva idea sobre cómo puede ser la política exterior de Colombia, a partir de una renovada concepción que

* Politóloga con énfasis en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Máster en Unión Europea del Real Instituto de Estudios Europeos de Zaragoza, España. Becaria de la Fundación Carolina (2010-2011).

se tiene del país, su rol en el escenario internacional y un aumento en sus capacidades de poder. Esto no significa que los problemas hayan cambiado, se trata más bien de un proceso de *issue re-framing*, que así no suponga una transformación de los problemas como tal — por lo menos no de manera inmediata, sí supone una transformación de la manera en que estos son vistos y tratados.

La agenda exterior con la Unión Europea (UE) no es ajena a este proyecto de transformación de percepción. Aunque algunas prioridades se mantienen, como la consolidación del acuerdo de libre comercio, los temas de interés han mutado y se percibe una convergencia entre los enfoques de Colombia y la UE con respecto a la integración, el tema de los derechos humanos (DD.HH.), las relaciones con la sociedad civil, entre otros.

La nueva Colombia y la construcción de la agenda internacional con la Unión Europea

La UE inició sus vínculos con América Latina (AL) en la década de los ochenta, cuando la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), decidió tomar un papel de intermediario junto con el Grupo de Contadora en la resolución de los conflictos de Centroamérica. Esta relación y atención se extendió a América del Sur gracias al ingreso de España y Portugal en la Comunidad Europea (CE).

La relación que la UE ha sostenido con Colombia ha estado marcada principalmente por los temas del conflicto armado y el narcotráfico. La UE prestó mayor atención al país en la medida en que veía cómo los problemas nacionales tenían repercusiones internacionales; la producción y el tráfico de drogas, la expansión del conflicto armado a las zonas limítrofes y el desplazamiento de la población civil a países vecinos. Estos problemas llevaron a la UE, como actor internacional relevante en términos económicos y políticos, a tener un papel más activo para encontrar posibles soluciones a esa situación.

Aunque Colombia y la UE comparten valores y principios, que lograrían ampliar y profundizar sus vínculos económicos y políticos, varios factores han hecho que para Colombia la UE no esté dentro de sus prioridades y, por tanto, haya mantenido una posición más bien rezagada dentro de la agenda internacional del país. Uno central es la diferencia de enfoques entre ambos actores para entender y tratar el conflicto armado: la UE con su imagen de “potencia civil” ha priorizado la vía negociada del conflicto y ha sido escéptica respecto a los beneficios, por ejemplo, de la estrategia de fumigación de cultivos ilícitos. La UE ha dado prioridad también al respeto por los DD.HH., el DIH y el trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros. En términos generales, se puede decir que Colombia ha privilegiado un concepto de seguridad ligado al combate directo, con un fuerte componente militar, contrario al concepto de “seguridad humana”¹, más amplio y centrado en las personas y comunidades, adoptado por la UE. (Pastrana, 2009, p. 33)

¹ La Unión Europea ha incluido dentro de su Estrategia de Seguridad Europea (ESE), el concepto de seguridad humana, el cual va más allá de la seguridad física y hace referencia a la seguridad material, social y económica de los individuos y las comunidades, así como a la protección de sus derechos políticos y civiles. El concepto incluye además la necesidad de una autoridad política legítima, la cual promueva la ley, la justicia y la consulta de la población civil, organizaciones internacionales para crear mejores condiciones de estabilidad (Kaldor, Martin, Selchow, 2008).

Sin hacer un recorrido extenso de lo que fue la relación del país con la UE durante el mandato de Uribe, es importante señalar que fue marcada más por las divergencias y el distanciamiento. Esta fue la situación, principalmente porque la estrategia durante el gobierno de Uribe fue articular la política exterior al servicio de la política interna y más específicamente al servicio de la lucha interna contra el terrorismo y el narcotráfico. Además, por la priorización de las preferencias en comercio y seguridad con los Estados Unidos.

A este panorama nacional se le suma el hecho de que Europa ha priorizado estrechar relaciones con otras regiones del mundo con las que tiene mayores intereses geopolíticos, hoy con potencias emergentes como China e India. Aún así actualmente sólo considera como socios estratégicos a las potencias regionales, es decir, México y Brasil. Este distanciamiento se complica aún más si se tiene en cuenta la crisis interna en el proceso de construcción europea.

Por varios años, la relación de Colombia con la UE ha permitido vislumbrar varias de las limitaciones de la política exterior del país. Sin embargo, con la llegada de un nuevo Gobierno que muestra un paulatino desprendimiento de la posición de subordinación con las prioridades e intereses de los Estados Unidos, el interés del Estado por pertenecer a nuevos escenarios multilaterales, la posible puesta en marcha del acuerdo comercial con la UE y el posible rompimiento de la visión colombiana de ver al bloque europeo como una simple fuente de ayuda humanitaria y de cooperación internacional, se puede marcar una nueva etapa de profundización de los lazos entre estos actores.

Las acciones que ha venido emprendiendo el presidente Santos en materia de política exterior pueden interpretarse como un esfuerzo deliberado por cambiar la imagen que se tiene de Colombia en el exterior y las prioridades de su agenda internacional. En este sentido, podemos hablar de la construcción de una *nueva* Colombia.

Meses antes de tomar posesión, Santos viajó por América Latina y Europa. En el viejo continente, visitó algunos de los principales aliados de Colombia: España, Francia, Gran Bretaña y Alemania, con el fin de reforzar los lazos bilaterales con los respectivos gobiernos y partidos políticos. Aunque se tocó el elocuente tema de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, se trataron otros temas propios de la agenda global. En Alemania, por ejemplo, en reunión con la canciller Ángela Merkel, Santos se interesó en acoger a este Estado como un aliado en el tema medioambiental. Así mismo se habló la idea de que Colombia a partir de su propia experiencia puede ayudar a Estados europeos a combatir casos de terrorismo y tráfico de drogas.

Un segundo objetivo tuvo que ver con el posicionamiento de Colombia en nuevos foros multilaterales. Se buscó el apoyo para que el país sea el tercer Estado latinoamericano en pertenecer a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En Francia se aprovechó la visita para romper con la imagen de una relación vinculada por el secuestro en manos de las FARC de Ingrid Betancourt, al tiempo que se tuvo en cuenta la Presidencia de Francia en el G20 y el G8 y el interés por establecer compromisos que hicieran a Colombia partícipe de ambos escenarios. Aunque no hace parte de la UE, Santos asistió al Foro Económico Mundial (FEM) en Suiza, el cual reúne las élites económicas del mundo. La asistencia del mandatario llamó la atención de los medios y fue señalada como la representación de una de las economías emergentes del continente.

El hecho de que el Presidente colombiano busque ingresar a una organización como la OCDE, la cual reúne a 31 de los países más desarrollados del mundo, y el apoyo recibido por potencias económicas como Alemania, permiten discernir que no solo está cambiando la percepción de Colombia al interior sino también a nivel exterior. Es decir, se empieza a forjar una serie de ideas compartidas sobre el posicionamiento de Colombia como potencia secundaria de América del Sur y sobre el protagonismo económico que está ganando junto a países latinoamericanos como Argentina, Chile y México.

Categorizaciones como la realizada por la revista *Newsweek* en 2010 de Colombia como la “nueva estrella del sur” y la posición líder que tiene dentro del bloque de potencias medias emergentes con altas expectativas de crecimiento económico en los próximos años, conocido como CIVETS, no son en vano. El aumento en las capacidades geoeconómicas del país, sus altas perspectivas de producción de hidrocarburos y un clima de mayor seguridad, han venido despertando un alto interés en los inversionistas y analistas económicos.

De acuerdo con lo anterior, es posible interpretar que el giro de la política exterior del presidente Santos está sustentado en una renovada posición de Colombia en el sistema internacional y un aumento de las capacidades materiales relativas, entendidas principalmente en términos económicos, los cuales permiten ampliar los objetivos de la política exterior (Rose, 1998, p. 148). Ya que el impacto del aumento en las capacidades materiales relativas es indirecto y complejo (Rose, 1998, p. 146), otra variable que va a influenciar son las percepciones de los *policy-maker*, en este caso la percepción del presidente Santos como principal creador de la política exterior. Por tanto, aunque el aumento de las capacidades de poder estuviera presente antes del cambio de gobierno, es la nueva percepción de los agentes de la política exterior de Colombia lo que permite crear esa ruptura en política internacional. La conjugación de estos dos elementos y la llegada de un Presidente con una nueva percepción², que quiere hacer uso de esas capacidades de poder, van a configurar una nueva política exterior más ambiciosa (Rose, 1998). Esta no será entendida bajo la existencia de un actor racional que actúa como una correa de transmisión entre las capacidades y la acción del Estado; las percepciones de los agentes que llevan a cabo la política exterior, en este caso la del presidente Santos, será decisiva para la configuración del viraje que se está dando (Rose, 1998).

El cambio en las interpretaciones y las expectativas intersubjetivas sobre lo que es Colombia tanto dentro como fuera del país, le permiten crear una nueva identidad para relacionarse con el resto del mundo. Al tener en cuenta que “la distribución de poder puede que afecte siempre a los cálculos de los Estados, pero la manera en la que lo hace depende de las interpretaciones y de las expectativas intersubjetivas” (Wendt, 1992, p. 7), se puede interpretar que la política exterior del presidente Santos está principalmente dirigida a crear un nuevo significado colectivo sobre lo que es Colombia. Lograr cambiar el significado y la identidad que Colombia tiene de sí misma y que los demás actores del sistema internacional tienen sobre el país, dependerá de la construcción

² Esta nueva percepción de Colombia se ha manifestado en las diversas declaraciones del presidente Santos. Así, en el discurso de rendición de cuentas de los primeros 18 meses de gobierno, el mandatario declaró que “Colombia se ha convertido en una estrella en ascenso, con una economía exitosa, con una democracia efectiva. Ya no nos excluyen de los más importantes foros internacionales, sino que nos reservan sillas privilegiadas para que participemos [...] De hecho está de moda firmar tratados con Colombia [...] En definitiva, el mundo ya NO nos ve de manera condescendiente, sino como una economía emergente, con la que vale la pena hacer negocios” (Presidencia de la República de Colombia, 2012).

social de esa identidad dentro de un mundo específico (Wendt, 1992, p. 8). Esta nueva identidad, como ya la ha venido adelantando el Presidente colombiano, se sostendrá en dejar de ver a Colombia como un Estado problema e íntimamente atado a los intereses de los Estados Unidos.

En este orden de ideas, es posible sustentar que partiendo de una renovada percepción de Colombia, una nueva interpretación de sus potencialidades geopolíticas y geoeconómicas, un cambio en las expectativas intersubjetivas, la nueva agenda exterior con la UE estará dirigida a crear una nueva identidad, la cual abre enormes posibilidades para reconceptualizar, estrechar y profundizar los lazos con este bloque. En los nuevos intereses y las principales líneas de acción en la relación Colombia-UE es posible considerar estos cambios.

Intereses económicos y políticos de Colombia en la Unión Europea

Los nuevos y continuos intereses de Colombia en la UE van a guiar el comportamiento del Estado hacia ese actor, estos ya no estarán concentrados en la búsqueda de apoyo a la estrategia de seguridad, sino que se buscará aumentar su influencia dentro de la UE, así como una agenda más ambiciosa. Lo anterior corresponde a la idea de que un Estado aumenta su ambición de influencia por fuera en la medida en que crecen sus capacidades materiales relativas (Rose, 1998, p. 152).

Los intereses económicos en la UE siguen concentrados en la política de internacionalización de la economía colombiana y en el crecimiento de su aparato productivo por medio del establecimiento de un TLC. Este tratado es clave para Colombia por diferentes razones: permitirá el acceso libre de 99,9% de las exportaciones a la UE; se abre la posibilidad de establecer nuevos vínculos en las cadenas de producción y suministros, así como nuevas alianzas productivas y comerciales; y permitirá atraer mayor Inversión Extranjera Directa (IED). Así mismo, con el TLC los empresarios tendrán mayor confianza y estabilidad en planes a largo plazo, a diferencia del SGP que puede ser suspendido de manera unilateral por la UE³. Por último, a Colombia le interesa ampliar la agenda a través de proyectos conjuntos en temas de medio ambiente, comercio, transferencias de tecnologías, telecomunicaciones, infraestructura y negocios.

En cuanto a los intereses políticos es posible advertir importantes discontinuidades, especialmente porque estos ya no se concentran en la legitimación de la Política de Seguridad Democrática. En la actualidad, Colombia primordialmente busca aprobación y apoyo técnico por parte de Europa para llevar a cabo la nueva Ley de Reparación y Restitución de Tierras. Es decir, se ha pasado de un interés casi exclusivo por legitimar una política de seguridad enfocada en la lucha armada contra el terrorismo, a buscar la legitimación de una ley que pretende reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos e infracciones del DIH y tanto para sus efectos como para su aplicación se ha afirmado la existencia de un conflicto armado.

Aunque el presidente Santos ha sido constante en señalar que Colombia buscará por sí mismo solucionar sus problemas internos, al país le sigue interesando la cooperación que recibe de la

³ La concreción del tratado adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que el Sistema General de Preferencias (SGP) vence el 31 de diciembre de 2013 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2010)

comunidad internacional en los diversos procesos que permitan dar fin al conflicto armado, así como el apoyo para el fortalecimiento institucional y la ayuda humanitaria. En materia de cooperación en la lucha contra las drogas, pese a lo mucho que se ha hablado sobre la idea de Santos de replantear la estrategia actual, al Gobierno le sigue interesando tener como aliado a la UE en esta lucha, bajo el principio de responsabilidad compartida⁴.

El estado actual de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea

Cooperación al desarrollo

La cooperación de la UE en Colombia inició durante el gobierno de Virgilio Barco en el marco de un programa impulsado por él para la lucha contra el narcotráfico. Actualmente, después de los Estados Unidos, la UE es el segundo donante en materia de cooperación en Colombia. Al igual que con el comercio, la cooperación se ha basado en un diálogo político que exige como condición legitimadora de la contraparte el respeto por los DD.HH. y los principios democráticos. El tema principal de la cooperación⁵ europea en el país ha sido la búsqueda de una paz duradera, a partir de una estrategia a largo plazo que busca atacar las causas estructurales del conflicto y fortalecer las instituciones democráticas.

La actual estrategia de cooperación está enmarcada dentro de *La Estrategia de la Unión Europea con Colombia 2007-2013* que tiene como tema central la erradicación de la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De acuerdo con esta estrategia, la ayuda bilateral para este periodo se centra en las áreas de paz y estabilidad, Estado de derecho, justicia y DD.HH., competitividad y comercio. Propone un tratamiento al conflicto desde corto, medio y largo plazo, tendiente a combatir las diferentes causas que lo alimentan⁶. Así mismo, se trabajan temas transversales como medio ambiente, prevención del SIDA/VIH, migraciones y eliminación de las minas antipersona (Comisión Europea, 2010).

En esta misma línea, recientemente la embajadora y jefa de la delegación la UE para Colombia, María Wilhelmina Josepha Antonia Van Gool, ha anunciado la creación del *Programa de Desarrollo, Paz y Estabilidad I y II* para las zonas del Magdalena Medio, el Oriente Antioqueño y el Macizo Colombiano. Así mismo se está llevando a cabo el proyecto de *Nuevos Territorios de Paz*, del que el Magdalena Medio y el Norte de Santander ya hacen parte. Este proyecto busca impulsar iniciativas

⁴ Bajo este principio la Unión Europea reconoce que el problema de las drogas no debe ser visto como unilateral de los países productores de droga, sino también de los países donde se genera la demanda.

⁵ Aunque la UE mantiene una sola visión sobre su línea de cooperación, cada Estado miembro también mantiene su propia visión hacia el país, algunos Estados privilegian las relaciones comerciales, otros la ayuda humanitaria, militar, etc.

⁶ A corto plazo la estrategia busca darle asistencia a los colectivos afectados por el conflicto interno, realizar actividades de reconciliación local y apoyar los procesos de reinserción y desmovilizaciones de niños combatientes. En el medio plazo se tiene como objetivo generar actividades tendientes a promover la paz en los niveles local y nacional. Por último, a largo plazo, la acción va dirigida a promover el desarrollo para todos; es decir, encontrar un contexto social sostenible para detener la vinculación de jóvenes a las filas de las guerrillas. Este punto incluye la reactivación de la economía.

de construcción de paz, generación de ingresos, fortalecimiento institucional y promoción de los DD.HH. Para el tema de desplazamiento⁷, la UE apoya en la actualidad cerca de 40 proyectos en diferentes áreas del país, esperando mejorar las condiciones de vida de las personas desplazadas y su reintegro a nuevas comunidades.

La cooperación de la UE, al estar ligada principalmente a los temas del conflicto armado y el narcotráfico, no ha tenido una tendencia única; ha dependido de las políticas del Gobierno colombiano hacia el conflicto y la influencia que algunos Estados y organizaciones de la sociedad civil ejercen dentro de la UE. No obstante, el bloque europeo bajo su imagen civil/estabilizadora ha sido firme en priorizar la salida negociada y pacífica al conflicto armado. Este último, al ser considerado como una situación compleja de orígenes históricos profundos y raíces socioeconómicas, donde además entran en juego diferentes actores, ha llevado a la UE a enfatizar en el respeto por los DD.HH. y el DIH, así como por el trabajo de las ONG y otras organizaciones civiles. Estas prioridades llevaron a constantes situaciones de tensión entre Colombia y la UE durante el gobierno de Uribe.

Actualmente, dentro del esfuerzo de crear una nueva imagen de Colombia, Santos ha buscado prestarle mayor atención a los DD.HH. y la población civil y ha reconocido la existencia de un conflicto armado interno, temas que han preocupado a políticos europeos y que fueron obstáculo en la anterior administración. De esta manera, ambas partes buscan que la cooperación sea más integral y que los elementos comunes refuercen este componente. Así, se vienen desarrollando programas enfocados en el desarrollo rural, la nueva Ley de Víctimas y programas dirigidos a mejorar la capacidad de comercio exterior del país.

Un último punto que se debe tener en cuenta es la decisión de la UE de cesar la cooperación bilateral a partir del año 2014. Colombia ha venido recibiendo fondos de cooperación por estar incluida, como todos los Estados de AL, en la categoría de ingresos medios (Comisión Europea, 2010). Sin embargo, Colombia está proyectada para ingresar al grupo de Estados de renta media alta, al igual que Argentina, China y Brasil, siendo estos dos últimos socios estratégicos de la UE. Esto no significa que la cooperación vaya a finalizar, sino que a partir de esa fecha Colombia pasará de ser un país receptor de ayuda bilateral a formar parte de nuevas formas de asociación a través de las que se canalizará la cooperación.

Puede que esto sea visto como algo positivo para un Estado que busca proyectarse como un jugador en las mismas condiciones que sus interlocutores. Sin embargo, si analizamos la situación desde la forma como los cambios de percepción tienen efectos reales sobre la manera en que se conduce la política doméstica e internacional en un Estado, este cambio puede producir efectos contrarios (Wendt, 1999). Al cambiar la UE su política de cooperación hacia el país definiéndolo en una mejor situación en términos económicos, puede construir una nueva percepción de Colombia a nivel internacional, como al interior de la sociedad colombiana y los agentes de Gobierno. El cambio de la UE responde a su intención de canalizar su ayuda hacia los países más necesitados. En este sentido, Colombia sería definida como un Estado que no requiere de tanta cooperación internacional, pues tiene capacidades y recursos suficientes para generar su

⁷ La atención a los desplazados se considera vital no sólo porque Colombia es el país con la tercera población más desarraigada del mundo, sino porque además hace parte de uno de los componentes vitales a tratar para acabar con el conflicto (Comisión Europea, 2010).

propio desarrollo. Si bien estas relectura y nueva percepción del país son consistentes con el proyecto del presidente Santos, puede que esto en la realidad no sea del todo cierto y, por lo tanto, cause visiones erradas o demasiado optimistas respecto a la verdadera situación interna. Colombia no debe olvidar que la situación de conflicto armado interno, el narcotráfico y sus respectivas consecuencias son problemáticas que el Estado, por sí sólo, no está en condiciones de solventar.

Los Derechos Humanos

Uno de los principios fundamentales de la UE son los DD.HH., estos han jugado un papel clave en la construcción del bloque europeo y tienen una posición preferente en las relaciones que establece con otros Estados del mundo. Cada acción que dirige la UE al exterior, como el TLC y el SGP, está condicionada por el respeto hacia los DD.HH., la democracia y el buen gobierno. La importancia que Colombia le otorgue a este tema juega un papel instrumental, pues darle mayor relevancia significa alinearse con los intereses de la UE e influenciar directamente en la consolidación final del TLC con el bloque europeo.

Con el presidente Santos el discurso de Colombia en esta materia ha cambiado fundamentalmente: la defensa de los DD.HH. se consideró una prioridad en la política exterior. En términos concretos, aunque sea debatible, la estigmatización por parte del gobierno nacional hacia los defensores de DD.HH., líderes sindicales, partidos de oposición y periodistas ha disminuido y el Gobierno nacional habla de una política de “tolerancia cero” contra las violaciones de los DD.HH. y de nuevos mecanismos para evaluar la situación de estos en el país. Parece que ha entendido finalmente que la UE privilegia el tema de los DD.HH. y que, haciendo énfasis en ellos, tendrá una puerta abierta en la UE.

En esta vía, durante el último encuentro del Diálogo de Alto Nivel en Derechos Humanos entre Colombia y la UE⁸, el Gobierno nacional aprovechó el encuentro para mostrar los avances en reducción de asesinatos y desapariciones de sindicalistas y defensores de los DD.HH. que tanto preocupan al bloque europeo. Y se trató el tema de la nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual fue adoptada positivamente por la UE.

Aunque medidas como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras representan un paso importante hacia el reconocimiento de las víctimas de la violencia y marcan un progreso respecto al Gobierno antecesor, el panorama real de violaciones a los DD.HH. sigue siendo crítico y preocupante. Puede que exista una sensación de mejora y transformación en la percepción del interés de Colombia por este tema, no obstante, de acuerdo con reportes y declaraciones de ONG europeas e internacionales, las violaciones, las desapariciones forzadas y los asesinatos a sindicalistas, periodistas y defensores de los DD.HH. continúan, en cifras preocupantes.

⁸ El mecanismo de Diálogo de Alto Nivel en Derechos Humanos entre Colombia y la UE, acordado en el año 2009 entre el Gobierno colombiano y la UE, busca poner sobre la mesa los temas más relevantes y las preocupaciones para la UE en esta materia.

Relaciones económicas y de inversión

En términos comerciales, Colombia tiene un bajo peso en la balanza comercial de la UE, solo representa 0,30% del comercio global de la UE con el mundo, mientras que para Colombia la UE es el segundo socio comercial. Así mismo representa la segunda fuente de inversión extranjera directa (IED) en los últimos años. En 2011 las exportaciones de Colombia hacia la UE tuvieron un aumento de 78,2% con respecto al año anterior, siendo Alemania, Países Bajos, España y Reino Unido los principales destinos. Gracias a la evolución del valor exportado del petróleo y el carbón, las exportaciones tradicionales⁹ de Colombia tuvieron un considerable aumento en todo el mundo, hacia la UE fue de 94,7% con respecto al año 2010. Los principales productos exportados a ese destino fueron carbón (49,2%), petróleo y derivados (20,2%), café (8,9%), banano (6,9%) y ferroníquel (3,6%). Durante el mes de enero de 2012, la UE registró una participación de 15,9% del valor total exportado¹⁰.

Al igual que los demás países de Latinoamérica, Colombia sigue exportando bienes con poco valor agregado. En este sentido los mayores productos de exportación desde Colombia son carbón/hullas, banano y café. Los Estados de la UE¹¹, por su parte, exportan una canasta más diversificada y poco concentrada en unos cuantos productos, con el predominio de bienes manufacturados o industriales. Los rubros más importantes dentro del total exportado en 2011 por la UE a Colombia se concentraron en maquinaria y equipo (51,3%), química básica (24,1%) y metalurgia (3,9%), principalmente. En total, la exportación de la UE hacia el país tuvo un aumento de 31,2% respecto al año anterior, siendo Alemania, Francia y España los principales proveedores (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2012).

La política comercial de la UE hacia Colombia hace parte de la agenda de cooperación al desarrollo y cooperación en materia de drogas. Así, con el fin de fomentar la buena gobernanza e impulsar la sustitución de cultivos a través de la concesión de un acceso preferencial al mercado europeo, los Estados de la Unión acordaron un régimen especial para los principales países productores mundiales de cocaína, Bolivia, Colombia y Perú. El sistema, denominado SGP+, busca estimular el desarrollo sostenible y el buen gobierno, a partir del ofrecimiento de rebajas arancelarias a productos sensibles y no sensibles con algunas excepciones. A pesar de estas facilidades, Colombia no ha sido estratégica para impulsar un mayor aprovechamiento de estas en áreas como las frutales, los servicios de salud y culturales, el turismo y los biocombustibles (Herrera, 2011, p. 19)

En cuanto a la IED, hay que resaltar el aumento de flujos a Colombia en la última década. La crisis financiera mundial que conllevó a un aumento de los precios internacionales de las materias primas ha hecho muy atractivo al país para las inversiones directas. En estos últimos años Inglaterra y España han sido, junto con Canadá, las principales fuentes de inversión. Aún así, el

⁹ La denominación "exportaciones tradicionales" incluye: café, petróleo y derivados, carbón y ferroníquel.

¹⁰ Dentro de este mes merece la pena destacar el aumento de las exportaciones de Colombia hacia España de 559,2%, siendo el segundo principal destino durante el período, después de los Estados Unidos (DANE, 2012).

¹¹ Datos de 2010 corroboran este hecho, donde los rubros más importantes dentro del total importado por Colombia de la UE se concentraron en maquinaria y aparatos mecánicos logrando un total de € de la UE en Colombia, 2011:18)ones de eurosipios fundamentales pais776,2 millones, productos farmacéuticos por valor de € 558,4 millones y máquinas y aparatos electrónicos por una suma de € 344,3 millones principalmente. (Delegación de la UE en Colombia, 2011).

flujo de la inversión extranjera se sigue concentrando en el sector petrolero, de minas y canteras (incluyendo el carbón). En el tercer semestre de 2011, de parte de la UE los principales flujos de inversión provinieron de España (15,1%), Países Bajos (19,4%) e Inglaterra (6,9%).

El Tratado de Libre Comercio Colombia-Unión Europea

La búsqueda por la consolidación de TLC con diversas áreas del mundo para lograr la inserción internacional, es una de las prioridades en política exterior que viene desde el gobierno de Uribe. Con la aprobación del TLC con los Estados Unidos, el TLC con la UE pasa a ser la prioridad.

Este acuerdo comercial inició bajo un esquema de negociación bloque a bloque, es decir, Unión Europea-Comunidad Andina (CAN), dentro del marco de un Acuerdo de Asociación¹² (AA). Sin embargo, la consolidación de este se vio interrumpida por asimetrías en las percepciones políticas y económicas de los Estados: mientras la agenda internacional de Colombia y Perú privilegiaba la apertura y la liberalización, la de Bolivia y Ecuador privilegiaba un modelo de desarrollo endógeno, opuesto al modelo de apertura neoliberal. La falta de consenso llevó al quiebre de las negociaciones UE-CAN y estimuló la propuesta de la UE de llevar a cabo negociaciones de carácter bilateral con Perú y Colombia.

Para la UE el acuerdo comercial con Colombia tiene muy bajo impacto en términos económicos. Sin embargo, dado su esfuerzo por establecerse como potencia civil estabilizadora, tiene un interés especial en lograr este acuerdo puesto que se inscribe dentro de su estrategia de paz y desarrollo. Es así como el TLC que propone la UE presenta un marco más global que incluye el diálogo político y la cooperación. De ahí que dentro de las normas generales y las áreas de cobertura se incluyan, además de leyes relacionadas con la liberalización de los mercados de bienes y servicios, otras que busquen el mejoramiento de la gestión pública y privada en el comercio exterior, mecanismos para fortalecer y modernizar la gestión aduanera y medidas para mejorar las capacidades de comercio exterior del país. Dentro del acuerdo también se prevén compromisos en materia de principios democráticos, derechos ambientales y, por supuesto, derechos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de los DD.HH. y el cumplimiento de los Derechos Laborales Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo. Esto supone que todas las empresas deban acogerse a las medidas necesarias para hacer cumplir tales requerimientos. (Herrera, 2011, p. 17).

La negociación del TLC de manera bilateral culminó en mayo de 2010, en marzo de 2011 logró ser rubricado y el 22 de septiembre de ese mismo año fue aprobado por el colegio de comisarios de la Comisión Europea. Por ahora está pendiente la firma que debe autorizar el Consejo de la UE y para su adopción formal será necesario el visto bueno por el pleno del Parlamento Europeo, que espera realizarse hacia mediados de septiembre de este año. Así mismo, al ser declarado como un “acuerdo mixto”, lo que implica que no es solo un acuerdo comercial y tampoco será parte de la política comercial común de la UE, para su aprobación final será necesaria la firma de todos los parlamentos nacionales de la Unión.

¹² Los Acuerdos de Asociación (AA), también llamados acuerdos de cuarta generación, poseen un carácter multidimensional ya que buscan ir más allá de los simples tratados de libre comercio comerciales, incluyendo además de esta esfera, la de cooperación y diálogo político.

Colombia reconoce y es consciente de que el principal obstáculo que aluden sectores de la sociedad y algunos europarlamentarios para la ratificación del acuerdo comercial es la situación de los DD.HH. En este contexto, el presidente Santos ha intentado crear un nuevo discurso frente a este tema, más conciliador y abierto que el de su antecesor.

Para concretar estas orientaciones, el Gobierno nacional ha buscado responder a los llamados de atención que actores no gubernamentales y representantes de la UE han venido realizando ante la continua violación de los DD.HH. Así, por ejemplo, el vicepresidente Angelino Garzón aprovechó un encuentro en el seno del Parlamento Europeo, durante marzo de este año, para presentar cuatro propuestas del Gobierno colombiano para reforzar el compromiso en materia laboral y de DD.HH. Estas recomendaciones son: (i) mayor compromiso y mejores prácticas por parte de empresas europeas que invierten en Colombia en temas de derechos humanos, responsabilidad social y protección al medio ambiente; (ii) establecimiento de una veeduría con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para hacerle seguimiento a los acuerdos comerciales en lo referente a los derechos laborales; (iii) acompañamiento por parte de la UE en el proceso de restitución de tierras; (iv) seguimiento, por parte del Parlamento Europeo, en materia de respeto de los derechos humanos (*El Mundo*, 2012).

Si bien la ratificación del TLC preocupa a sectores no gubernamentales y algunos europarlamentarios por el tema de los DD.HH., el tratado parece ir por la vía de la aprobación: los 27 Ministros de Comercio de la UE ya han dado luz verde a la firma del acuerdo y en el Parlamento Europeo la votación parece favorable, por mayoría del Partido Popular Europeo.

No menos importante es el apoyo que ha recibido a nivel interno de sectores agrícolas como el cafetero, el bananero y el floricultor. Al respecto, la Asociación de Bananeros de Colombia (Augura) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria, a través de una carta escrita al vicepresidente colombiano, ratificaron su apoyo y la importancia que este tratado tiene para el sector productivo del país y el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de las regiones de Urabá y Magdalena (Embajada de Colombia en Bruselas, 2012).

Por último, es importante señalar que aunque el tratado comercial se está negociando ahora de manera bilateral con Colombia y Perú, la prioridad de la UE es lograr el AA con la región andina. Por esta razón Bolivia y Ecuador podrán ser parte del acuerdo comercial aún cuando Colombia y Perú ya estén en una fase más adelantada del proceso. Es decir, la negociación del TLC Colombia-UE no significa el rompimiento de la relación birregional.

La sociedad civil y su acción frente al Tratado de Libre Comercio

Para la UE, las organizaciones de la sociedad civil tienen un peso relevante en el proceso de hechura y puesta en marcha de las políticas europeas que por años el Gobierno colombiano ha desconocido (Pastrana, 2011, p. 222). En contraste, dentro del país la sociedad civil ha tenido un rol débil y disperso, a pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano y la misma Constitución Política reconocen la importancia de abrir el espacio de diálogo y análisis con este actor.

Al interior del andamiaje institucional de la UE, las organizaciones civiles interesadas en Colombia trabajan en conjunto, principalmente en la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y con menos incidencia en el Consejo de la UE. En cada una de estas instituciones, las ONG buscan mantener un diálogo para resituar el país en la agenda política y lograr una mayor y mejor cooperación (Bocchi, 2010, p. 416). Aún así, el tema que estas organizaciones trabajan es de muy poco interés en la agenda europea, lo que influye que estas se encuentren por fuera de los canales institucionalmente reconocidos de participación de la sociedad civil (Castro, 2008, p. 165).

Dentro del papel de fortalecer la democracia colombiana, la UE ha sido uno de los principales actores que ha presionado al Gobierno nacional por abrir el diálogo y tener en cuenta las consideraciones de las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, la Comisión Europea se ha pronunciado en varias ocasiones para articular el papel de estas organizaciones en la búsqueda de una solución al conflicto armado, por ser uno de los sectores más afectados por sus denuncias ante los sectores armados y el Estado mismo.

Durante el periodo de Uribe la relación con la sociedad civil estuvo caracterizada por discrepancias y tensiones. Para este Gobierno las críticas y presiones que estas organizaciones ejercían eran inaceptables e inconcebibles. La divergencia en las lecturas sobre las causas del conflicto armado y la manera para abordarlo, fueron un constante detonador de disputas. Las ONG y otras organizaciones civiles han priorizado el diálogo y la necesidad de hacer una lectura amplia a la salida del conflicto armado interno atacando las causas estructurales que lo alimentan, una posición totalmente contraria a la estrategia de combate directo impulsada por Uribe.

A diferencia de su antecesor, el presidente Santos busca crear un ambiente más armónico con las organizaciones de la sociedad civil, intentando dar atención a las peticiones que estas realizan y reiterando el compromiso del Gobierno nacional en la defensa de los DD.HH. para todos, bajo el entendimiento de que solo así logrará mayor ayuda alternativa y, por supuesto, la aprobación del TLC en el seno del Parlamento Europeo. Así mismo, abrirle la puerta a las negociaciones – bajo ciertas condiciones – puede resultar un paso positivo hacia la consolidación de una mejor relación con la sociedad civil.

Alrededor del acuerdo comercial, varias ONG tanto colombianas como europeas, sindicatos y grupos ecologistas trabajan en conjunto para presionar por el voto negativo al interior del Parlamento Europeo. Esta institución, como escenario de debate cívico político, ha permitido la exposición de los principales reclamos de estas organizaciones en torno a las razones por las cuales el acuerdo no debería aprobarse. Al interior del Parlamento ciertos grupos como Izquierda Unitaria o Los Verdes, han hecho eco de estas peticiones.

Dentro de algunos argumentos en contra, cabe la pena resaltar: las asimetrías abismales entre las condiciones de bienestar, calidad de vida y niveles de desarrollo entre las partes y la ausencia de mecanismos en el tratado para reducirlos; los peligros de la liberalización de los servicios, el abandono de la perspectiva de integración regional al aceptar la negociación de un tratado bilateral con Colombia y Perú. Se denuncia que es un tratado que busca beneficiar solo a las organizaciones multinacionales, sacando provecho de los recursos naturales, hídricos, minerales y energéticos del país. Por último, se presentaron inquietudes por el desconocimiento de la UE de los estudios de impacto medioambiental y por la ausencia de participación de la sociedad

civil en el proceso de formulación del tratado, ya que no se reconocieron las propuestas y recomendaciones de varias organizaciones.

En el tema de los DD.HH. la oficina internacional de los derechos humanos Acción Colombia (Oidhaco), ha señalado que el país sigue siendo altamente peligroso para quienes trabajan por la defensa de los DD.HH., con un preocupante número de desapariciones forzadas. De acuerdo con el último informe mundial de Human Rights Watch sobre prácticas de DD.HH. en el mundo (HRW, 2012), aunque el presidente Santos muestra una mayor preocupación frente al tema, se denuncian los persistentes hechos de violencia contra sus defensores, líderes comunitarios y sindicalistas. Así mismo, se señala un incremento preocupante en el número de candidatos asesinados en manos de grupos armados al margen de la ley, durante las últimas elecciones locales.

Un último punto a tener en cuenta es que las organizaciones de la sociedad civil no están en contra de los acuerdos comerciales en sí, lo que buscan es que estos sean justos y permitan el verdadero desarrollo humano sostenible, la superación de la pobreza y la profundización de los DD.HH. (Bocchi, 2010, p. 418). En este sentido, al existir una discrepancia entre el discurso del presidente Santos y la realidad, la aprobación de dicho tratado sería para estas organizaciones un acto irresponsable por parte de la UE, puesto que envía una señal de recompensa a un Gobierno que no ha cumplido sus deberes en materia de DD.HH.

Conclusiones

De conformidad con lo expuesto, se considera que la actual política exterior de Colombia con la UE, liderada por el presidente Santos, hace parte de un amplio proceso donde, consciente de las limitaciones que la han caracterizado durante años, se busca darle un giro a partir de una idea renovada del Estado y la percepción de un gobierno que cree que Colombia puede jugar un papel más proactivo dentro del sistema internacional.

Aunque es muy pronto para determinar si la relación Colombia-UE actualmente se encuentra en un proceso de profundización, existen ciertos hechos que pueden dar una señal de este escenario a futuro.

Santos reconoce que adherirse a todas las políticas estadounidenses no es conveniente para Colombia; en este sentido se ha abierto al mundo y aún más a la región latinoamericana. Con la UE ha buscado dinamizar las relaciones a través de una agenda más amplia, que reconoce los temas en boga de la agenda global. En esa vía no se habla de buscar apoyo en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, sino de la creación de proyectos conjuntos en temas de energía, ciencia y tecnología, entre otros.

Al incluir nuevos asuntos en la agenda exterior, se puede señalar que la política exterior puede estar pasando por un proceso de desecuritización¹³. El ex presidente Uribe logró securitizar

¹³ La desecuritización debe entenderse bajo la dicotomía securitización/desecuritización. La securitización se refiere a un proceso de construcción de una nueva realidad donde el concepto de seguridad se amplía y hace referencia a múltiples aspectos para preservar a un individuo, una sociedad o un Estado. De acuerdo con Ole Waever y Barry Buzan (Escuela de Copenhague) la securitización debe ser entendida como un discurso en la práctica donde las élites consideran un asunto determinado como una amenaza, que vulnera la supervivencia de los actores implicados y llevan a tratarlo con medidas de emergencia y acciones excepcionales.

la agenda exterior del país al ligar un número de asuntos cruciales al tema de la seguridad nacional, poniendo en el centro de sus relaciones internacionales temas como las drogas (definido fundamentalmente como un asunto de seguridad) y la lucha interna contra el terrorismo. De esta manera, en nombre de la seguridad nacional, se desdibujaron los objetivos que debe cumplir la política exterior de un Estado. El presidente Santos, por su parte, busca construir una nueva idea de país donde las relaciones internacionales no se agotan en el tema de seguridad; todo lo contrario, incluyen una diversidad de temas, como el comercio, el medio ambiente y los DD.HH., que son importantes en sí mismos y no sólo en función del logro de la seguridad nacional.

La concreción del acuerdo comercial es el principal objetivo del país en materia de inserción internacional y una estrategia que permitirá reforzar las relaciones Colombia-UE. Al estar la decisión final en manos del Parlamento Europeo, el presidente Santos ha buscado un cambio de mayor compromiso en la defensa de los DD.HH. y un diálogo más cordial con las organizaciones de la sociedad civil que el Gobierno anterior nunca planteó.

En ese cambio de identidad y búsqueda por cambiar la percepción del país, el presidente Santos está siendo efectivo en moverse hacia una concepción de seguridad entendida como ausencia de violencia física a una más amplia y acorde con la redefinición del concepto de seguridad que adoptó la UE de “seguridad humana”. Medidas que está llevando a cabo para reparar a las víctimas del conflicto armado —la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras—, el énfasis en el fortalecimiento de las instituciones civiles y los servicios básicos, así como el despliegue de programas económicos y sociales dirigidos a combatir la pobreza y la desigualdad, corresponden a un nuevo enfoque de seguridad que va más allá del reducido ámbito militar.

No obstante, aunque existen nuevos intereses y un deseo por lograr una política multilateral y plural en consonancia con la política exterior europea, hay presiones sistémicas tanto al interior como al exterior que influyen directamente y pueden llegar a limitar los planes de política exterior del país. Estas presiones se refieren, fundamentalmente, a la situación interna de conflicto armado y el problema de las drogas. Por tanto, la política exterior deberá tener en cuenta estos elementos que pueden mantener la imagen de Colombia como país desestabilizador y le impedirían llevar a cabo un papel de líder.

Recomendaciones

Sin ánimo de hacer una lista pretenciosa, a continuación se presentan algunas recomendaciones para la consolidación de una buena política exterior orientada a la UE.

1. La construcción de una renovada identidad compartida del país debe corresponder con la realidad. Si bien el país se percibe como el nuevo motor impulsor del desarrollo económico en la región, Colombia presenta una distribución del ingreso altamente inequitativa, una población que sigue sufriendo de desplazamiento forzado, altas cifras de desempleo y dificultades para que la gran mayoría de la población tenga acceso a los servicios básicos, a los activos de producción, a la justicia, etcétera. Así mismo, como hechos recientes lo han demostrado, el Estado no cuenta con los recursos ni la infraestructura necesaria para solventar consecuencias graves de fenómenos naturales. Dado lo anterior y aunque se desconoce aún cómo procederá la nueva cooperación y los montos de esta reducción, el Gobierno deberá

prestarle especial atención a lo que significará la nueva estrategia de cooperación a partir del año 2014 para Colombia.

2. En esta misma vía, Colombia deberá tener en cuenta que los temas de los DD.HH. y las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil requieren, además de un importante cambio en el discurso y las actitudes, reformas institucionales, estrategias concretas a mediano y largo plazo para mejorar su desempeño en la reducción de las violaciones a los DD.HH. Para evitar desencuentros con la sociedad civil, a futuro se debe llegar a un consenso acerca de las posibles soluciones del conflicto y las maneras de tratarlo. Aunque el diálogo tripartito que se está desarrollando entre la sociedad civil, el Gobierno y la comunidad internacional en DD.HH. y DIH es un paso positivo, aún se requiere involucrar más a la sociedad civil y la academia en la formulación de la política exterior. Un verdadero giro requiere apartarse de la idea de que la política exterior le corresponde sólo a los agentes políticos y que no es un tema de interés público.
3. A pesar que ni la UE ni los Estados miembro priorizan las relaciones con Colombia, el país puede aprovechar los lazos que ha venido construyendo con algunos Estados como Gran Bretaña, Alemania y Francia, para así incrementar la interlocución hacia nuevos temas como educación, medio ambiente, transferencia de tecnologías, entre otros. El nexo con España también es importante para reforzar las relaciones, teniendo en cuenta que es el Estado que mayor influye para que la UE preste su atención hacia Colombia.
4. El Estado debe evaluar los efectos que podrá traer el TLC con la UE, en áreas sensibles, así como tener en cuenta que para aprovechar los beneficios de este instrumento a Colombia le hace falta mayor preparación en términos de infraestructura, logística, coordinación entre regiones y adaptación de los productos de acuerdo a las exigencias del mercado europeo.
5. La consecución del AA con todo el bloque andino es lo que más le interesa a la UE, puesto que marca un papel diferenciador con los acuerdos comerciales que promueven los Estados Unidos. Es un instrumento que permitirá dinamizar la cooperación y el diálogo político en temas como los derechos fundamentales y el fortalecimiento de la democracia. En este sentido, ya que Colombia habla de su deseo de convertirse en un líder dentro del Sistema Interamericano y la UE es el principal actor comprometido con el fortalecimiento de la integración regional, el país puede enfocarse en liderar un proceso de refuerzo dentro de la CAN e impulsar la consecución del AA CAN-UE. En esta línea, los encuentros en el marco de las cumbres UE-AL-Caribe aparecen como un espacio oportuno que debe aprovecharse para ejercer un papel más activo no sólo porque pone a la región nuevamente dentro del radar europeo, sino porque le permite a Colombia proyectarse como líder dentro del proceso de reforzar la integración andina.
6. Por último, si se tiene en cuenta la premisa de que la política exterior de un país tiene que ver con las percepciones de los *policy makers*, que son quienes tienen la última palabra en la orientación internacional del Estado, se espera que este posible giro no sea algo coyuntural producto nada más de una nueva visión del presidente Santos. En este sentido se esperará una estrategia a mediano y largo plazo que permita consistencia en el proceso de redefinición de acciones, prioridades y objetivos, y que soporte y prolongue en el tiempo el cambio de percepción adelantado hasta el momento por el presidente Santos.

Referencias

- Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (2010). *La cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Bocchi, D. (2010). Colombia y los actores no estatales en el escenario internacional. En E. Pastrana, S. Jost & M. L. Márquez (Eds.), *Más allá de la seguridad democrática* (pp. 411-421). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Castro, L. (2008). *Acuerdos de Asociación, ¿un nuevo capítulo en las relaciones América Latina-Unión Europea?* Bogotá: PIDHDD.
- Comisión Europea. (2010). *Socios para el desarrollo. Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea-América Latina*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea. (2007a). *América Latina. Documento de Preparación Regional*. Extraído en agosto de 2010 desde: http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_es.pdf.
- Comisión Europea. (2007b). *Colombia. Documento de estrategia país, 2007- 2013*. Extraído en agosto de 2010 desde: http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf
- Delegación de la Unión Europea en Colombia. (2011). *Evolución de las relaciones comerciales y de inversión Colombia-Unión Europea 2010-2011*. Bogotá: Delegación de la Unión Europea en Colombia.
- Gratius, S. (2011). *Missing Latin America's Rise. Challenges for European Foreign Policy in 2012*. España: FRIDE.
- Herrera, B. (2011). Tratado de Libre Comercio Colombia-Unión Europea: retos y desafíos. *Fescol*. Extraído el 6 de febrero de 2012 desde: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08860.pdf>
- Human Rights Watch. (2012). *Informe mundial 2012*. Extraído el 12 de febrero de 2012 desde: <http://www.hrw.org>
- Kaldor, M., Martin, M. & Selchow, M. (2008). *Human Security: a European Strategic Narrative*. Extraído el 25 de marzo de 2012 desde: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05172.pdf>
- Oviedo, S. y Reina, M. (2011). Colombia y el TLC con la Unión Europea. *FESCOL Policy Paper, 4*. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2010). *ABC del acuerdo comercial con la Unión Europea*. Extraído en enero de 2012 desde: <http://www.mincomercio.gov.co>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2012). *Dirección de relaciones comerciales. Unión Europea*.
- Pastrana, E. (2011). El futuro de las relaciones entre Colombia y la UE: ¿profundización o estancamiento? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 201-235). Bogotá: FESCOL.
- Pastrana, E. (2009). Las relaciones Colombia-Unión Europea: Estancamiento o profundización. *Revista Javeriana*, 753, pp. 28-35.
- Pastrana, E. (2008). El intento de profundizar las relaciones entre la UE y Colombia: metas inconclusas y promesas incumplidas. *FESCOL Policy Paper, 37*.
- Proexport Colombia. (2012). *Análisis de exportaciones colombianas. Enero-noviembre de 2011*. Extraído en marzo de 2012 de la base de datos de Proexport Colombia.
- Proexport Colombia. (2011). *Estadísticas de las exportaciones colombianas acumulado enero-diciembre de 2011*. Extraído en marzo de 2012 de la base de datos de Proexport Colombia.
- Propuestas de cara a TLC con Europa. (2012, marzo 1). *El Mundo*, E4.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, pp. 79-95.
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51, pp. 144-172. Extraído en enero de 2012 de la base de datos de Jstor.

- Stritzel, H. (2007). Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond. *European Journal of International Relations*. Extraído el 3 de marzo de 2012 de la base de datos de SAGE.
- Torres, A. (2011). *La política comercial de la UE en la lucha contra las drogas en América Latina: 20 años de preferencias comerciales*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Wendt, A. (2008). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46 (2), pp. 391-425. Extraído el 20 de febrero de 2012 de la base de datos de Jstor.



Colombia frente al Asia Pacífico

*Eduardo Velosa Porras**

Introducción

La importancia económica del Asia Pacífico, hoy por hoy, no tiene mucha discusión, en especial, pero no limitado por, la capacidad de atracción, atención e incidencia que la República Popular de China ejerce en los distintos mercados internacionales, desde los productos primarios hasta los financieros. Cualquier tipo de indicador que sea utilizado para medir algún aspecto de la economía mundial revelará que el Estado más poblado del mundo juega un rol central en este aspecto. Aunque hoy la estrella de la región sea el dragón asiático, Japón estuvo asentado por varias décadas como la segunda economía mundial gracias a su “milagro”, y el “vuelo del ganso” logró que los denominados “tigres asiáticos” también estuvieran en el centro de los titulares de los diarios económicos mundiales. Por estas razones, detenerse a describir o, incluso, a demostrar esta importancia económica es un esfuerzo que resulta inútil. Sí lo es, por el contrario, afirmar que esta región comprende realidades diversas y que, aunque China es el gran protagonista hoy, su política exterior no está limitada a la compra y venta de bienes y servicios y que los demás Estados que comparten este espacio geográfico juegan importantes roles en diversos escenarios internacionales.

A pesar de la contundencia de estas realidades, Colombia no ha sido un país Pacífico; esto es, un país que se oriente hacia este océano y que haya desarrollado una estrategia de inserción sostenida en el tiempo hacia los países del este de Asia y Australia y Nueva Zelanda. Adicional a esto, los esfuerzos que se han emprendido para establecer y dinamizar las relaciones entre

* Director de la carrera de Relaciones Internacionales y profesor de planta de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Bogotá y cualquiera de las capitales del Asia Pacífico han estado signados por un entendimiento parcial de las dinámicas políticas, económicas y sociales de esta región y, más importante aún, la política exterior colombiana se ha enfocado, casi de manera exclusiva, a los temas económicos, con lo que cualquier otro parámetro de relacionamiento ha sido subordinado al logro de estos objetivos. En otras palabras y lo que se pretende argumentar en las páginas siguientes es que las ideas que tenemos del Asia Pacífico han limitado el proceso de inserción de Colombia en esta región.

La construcción del Asia desde Colombia

Las relaciones de Colombia con Asia Pacífico, oficialmente, se inician en 1908 con el tratado de Amistad, Comercio y Navegación suscrito con Japón. Sin embargo, desde unas décadas antes ya existía una mirada hacia esa región, en especial frente a las posibilidades de inmigración que desde China existían. Estas oportunidades se daban en el marco de la necesidad colombiana de atraer trabajadores para el desarrollo de la infraestructura. Pero muy rápido, las percepciones colombianas frenaron este impulso. La Ley 62 de 1887, en pleno gobierno de la Regeneración, fue taxativa en este aspecto: “Art. 4. Prohíbese la importación de chinos para cualesquiera trabajos en el territorio colombiano, sin perjuicio de lo que se haya estipulado con determinadas Compañías, antes de la expedición de la presente ley” (Barbosa, 2011, p. 28).

Aunque las razones para esta prohibición no son muy claras, se desarrolló en el país una singular percepción frente a la inmigración proveniente de estas regiones. De un lado, Barbosa reimprime unos versos publicados en el periódico *El Porvenir* de Cartagena en los que se comparan a los chinos con las langostas (2011, p. 28). De otro, es dicente lo que presenta Sanmiguel (2006, pp. 84-85) frente a la inmigración japonesa: tanto el cónsul de Colombia en Kobe, Japón, como la Academia Nacional de Medicina de Bogotá, a finales de los años 20 del siglo XX, coinciden en que la hibridación de razas no era conveniente para el desarrollo del país.

El primer ejemplo muestra, con la metáfora, unos imaginarios con respecto a China que hoy pueden considerarse discriminatorios. El segundo, por su parte, resalta dos elementos fundamentales dentro del proceso de elaboración de la política exterior colombiana: en primera instancia, el cónsul actuó como unidad última de decisión en la medida en que de él dependía continuar con las negociaciones para traer una fuerza laboral que requería el país pero que por su idea sobre esta población se interrumpió; en segunda instancia, la Academia de Medicina, como un grupo influyente dentro de este proceso que actuaba como formador de una idea de tipo causal, debido a que se le requirió un concepto científico para continuar con la empresa inmigratoria, también mostró una visión negativa. En este sentido, los primeros contactos con las poblaciones asiáticas más representativas en este contexto, China y Japón, estuvieron signados por unas percepciones de carácter racial que limitaron la profundización de las relaciones de Colombia con ellos. Aunque vale la pena subrayar que, no obstante paradójico, se tenía, al menos con respecto a Japón, un respeto por su cultura y su desarrollo dado que para esa época ya era un país con altos niveles de poder en el sistema internacional.

Ahora bien, en términos económicos, la relación que se estableció con Japón a partir de 1908 fue desventajosa para Colombia. Esto llevó a que 26 años más tarde fuera denunciado por parte del Gobierno colombiano este tratado, en el mismo momento en que la misión japonesa en el país

se estaba instalando. Una de las razones para que esto sucediera, de acuerdo con Barbosa, fue que el Ejecutivo en Bogotá estaba esperando que fuera Tokio el que resolviera los problemas del intercambio comercial que se presentaban (1994). En esta argumentación se nota un desfase importante entre la prescripción del rol y su desempeño por parte de Colombia. En relación con el primero, el país, en la búsqueda de nuevos socios y aliados, en especial tras la pérdida de Panamá y el deterioro de las relaciones con Estados Unidos, encuentra a Japón que, por su parte, está buscando también romper con las dinámicas de los tratados inequitativos que provenían de su proceso de apertura a Occidente en la segunda mitad del siglo XIX, proceso que había iniciado con Inglaterra y el sellamiento de una alianza militar al despuntar el siglo XX. Sin embargo, con respecto al desempeño, Colombia no hizo un seguimiento a su rol y las conductas que debían estar asociadas con él no se produjeron. De ahí, entonces, que los intercambios económicos no satisficieran los intereses del país y Colombia tuviera que tomar la decisión de denunciar el tratado internacional.

Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, el país optó por alinearse con Estados Unidos una vez se declaró su participación en los teatros de operación europeos y asiáticos. Para darle continuidad a los dictámenes de Washington, Colombia rompió las relaciones diplomáticas que sostenía con Japón en 1942 y decidió hospedar obligatoriamente a los ciudadanos del Eje en el Hotel Sabaneta en Fusagasugá (Sanmiguel, 2006). Las relaciones, entonces, quedaron supeditadas a la orientación y alineación que se habían establecido durante el gobierno de Marco Fidel Suárez y que le dio un alto grado de continuidad durante todo este periodo, el denominado *Respice Polum*.

Esta misma orientación, una vez se le incluyó un contenido político al acercamiento con los Estados Unidos por la Guerra Fría y la lucha contra el comunismo (Cepeda y García-Peña, 1989), permitió una nueva aproximación a la región con la participación de Colombia en la guerra de Corea. La decisión del presidente Laureano Gómez de enviar al Batallón Colombia en pleno desarrollo de *La Violencia* indicaba la importancia que le daba el Gobierno a la Doctrina Truman. En este sentido, “la república suramericana podía participar activamente en la lucha contra el ‘enemigo universal’ al unirse al comando de Naciones Unidas” (Coleman, 2005, p. 1143).

De acuerdo con Coleman, el proceso de toma de decisiones estuvo mediado no por los intereses que se pudieran tener en la región, sino por los beneficios que representaba para el país colaborar con la fuerza multinacional en cabeza de los Estados Unidos (2005). Se partía, entonces, de una idea sobre el afianzamiento de la relación con el país del norte en el marco de esta cooperación militar y de un rol particular, en especial porque:

Para congraciarse con los Estados Unidos, Laureano Gómez y su grupo tenían que tapar su pasado de simpatizantes de las potencias del Eje. Para ello, su gobierno inició una adecuada política económica, que además favorecía a los capitalistas nacionales y dispuso del ejército colombiano para la ‘acción de policía’ contra el pueblo de Corea (Tirado, 1991, p. 166).

Las ideas personales del líder en este caso, que durante su actividad política estuvieron alineadas con el surgimiento del fascismo en Europa, tuvieron que moldearse una vez llegó al poder. El inicio de la Guerra Fría le señaló a Gómez que el enemigo comunista reñía con dos principios fundamentales de su mapa mental: el cristianismo y el capitalismo.

Con respecto al primero, la condición atea del comunismo chocaba con sus ideas normativas sobre la importancia de la religión católica, apostólica y romana en la configuración de un orden social justo y, por ende, le exigía una actuación enérgica frente a esta conspiración. El segundo se derivaba de la promesa de retribuciones económicas por parte de Estados Unidos para aquellos que se unieran con la causa anticomunista en Corea (Coleman, 2005), en adición a que el comunismo, como doctrina económica, anulaba los principios básicos del modelo instaurado en el país.

Las ideas que las elites tenían a finales del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX del tipo de relación que se debía tener con Asia Pacífico, en los casos de China, Japón y Corea, empiezan a mostrar la debilidad de la inserción colombiana en esta región. La identidad que se definía para Colombia por parte de su dirigencia estaba asociada con un carácter occidental, tanto desde el punto de vista político como racial. Por ello, el rol que se desprendía de esta identidad no logró generar unas conductas propias, identificables y particulares frente al Asia Pacífico.

Ya entrada la Guerra Fría, se intenta cambiar la mirada hacia Asia Pacífico, en parte por los espacios que empieza a generar la lectura de un contexto diferente. La descolonización del Sudeste Asiático, la Conferencia de Bandung de 1955 y el surgimiento del Movimiento de No Alineados, el “milagro japonés” que instala su economía en el segundo lugar en el ámbito internacional, el resquebrajamiento de las relaciones entre la Unión Soviética y la República Popular de China y la subsecuente aproximación entre Washington y Pekín, son todos acontecimientos que inciden en la dirigencia colombiana. En especial, Alfonso López Michelsen es susceptible a estos cambios, primero como Ministro de Relaciones Exteriores y luego como Presidente de la República. Para él, la manera de alcanzar los niveles de desarrollo demandados por la sociedad colombiana estaba en la asociación y profundización de las relaciones entre iguales. De ahí que buscara cambiar el principio rector de la política exterior colombiana de mirar al norte al de mirar a los semejantes; en síntesis, concibió el denominado *Respice Similia*.

Con base en la utilización de metáforas (Cepeda y García-Peña, 1989), para López Michelsen Colombia debía de dejar ser el “Tíbet suramericano” y convertirse en el “Japón suramericano”. Las claras referencias asiáticas demuestran un entendimiento de las dinámicas acaecidas en el este de Asia y la intención de cambiar el rol que el país ejercía en el sistema internacional. Aunque la estrategia asiática no se desarrolló bajo su mandato, sí dejó sentadas las bases para que posteriores presidentes se apoyaran en este principio para guiar la política exterior.

No fue el caso de su sucesor, Julio César Turbay Ayala, para quien la lucha anticomunista era fundamental para la consecución de la paz. Con esta idea, aceptó la subordinación de la política exterior colombiana a los dictámenes de Washington e implementó una política interna represiva en el marco de su Estatuto de Seguridad. En el ámbito internacional, por su parte, bajo su mandato se establecieron las relaciones diplomáticas con la República Popular de China en 1980 y nombró como primer embajador, con un gesto simbólico que ha permeado desde entonces la aproximación de Colombia hacia este país, al empresario, y quien fuera uno de los hombre más ricos del país, Julio Mario Santodomingo. Esta señal no era más que en China se podían hacer negocios.

De otro lado, en este periodo de finales de los 70 y comienzos de los 80, Colombia empieza a apreciar al Sudeste Asiático y a Oceanía. “En 1979 se establecieron las relaciones diplomáticas

con Vietnam y Tailandia, un año después con Indonesia y luego con Filipinas. Con Singapur se formalizaron en 1982 y con Malasia en 1987” (Velosa Porras, 2007, p. 300). Con respecto a Australia, las relaciones diplomáticas se oficializaron en 1975 y con Nueva Zelanda en 1978. Las decisiones que marcaron esta apertura hacia la región se dieron de manera tardía, en especial con los Estados con orientación anglosajona, toda vez que, por ejemplo, compartieron las vicisitudes de la guerra de Corea en 1950. Sin embargo, como se ha establecido, estas regiones no fueron prioritarias durante la mayor parte del siglo XX y en este sentido, la ausencia de un rol global de Colombia impidió que se vincularan intereses comunes en las agendas internacionales de las dos orillas del Pacífico.

Por último, el único ejercicio sostenido durante este periodo de contacto con algunos países de esta región se dio a través del desarrollo de una política exterior de carácter multilateral (Tokatlián, 1996): el Movimiento de los No Alineados. El presidente López, haciendo un seguimiento al principio que había desarrollado, decidió llevar a Colombia como observador del movimiento. Más tarde, el presidente Betancur, en 1983, decidió cambiar el estatus y el país se convirtió en miembro activo con plenos derechos. Es importante rescatar esta participación, en la medida en que, como se mostrará abajo, este organismo ha sido el único que vincula directamente en el plano político a Colombia con algunos países de la región. El resto de iniciativas pasan por la apertura de la economía nacional y su inserción en los mercados asiáticos.

La búsqueda de la inserción

El arribo del presidente Barco a la Presidencia en 1986 implica un cambio de estilo en la conducta de la política exterior del país en relación con la de su predecesor. Según Vázquez Carrizosa, Barco era un “hombre hermético, alejado de lo posible de las ruedas de periodistas, con el resultado de darle a su política exterior un ‘bajo perfil’, de menor volumen publicitario que el anterior” (1988, p. 3). Esta aversión a publicitar su política exterior se derivaba, en parte, por su propia formación profesional: ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia, máster en Ingeniería de MIT y doctor en Economía Industrial de la Universidad de Boston (Ortiz de Zárate, 2011). Precisamente esta formación lo llevó a plantear, con respecto a la inserción en Asia, la construcción de un puerto profundo en la costa pacífica colombiana con miras a intensificar los intercambios económicos con esta región (Vázquez Carrizosa, 1988). De hecho, González Arana lo resume de la siguiente manera: “el criterio económico, basado en las necesidades de la nación, hizo posible que pudiéramos establecer vínculos con regímenes autoritarios como el de Corea, socialismos como en China o jóvenes democracias como Filipinas” (2004, p. 275).

De otro lado, el hito que se marca con esta administración es que Barco fue el primer presidente colombiano en iniciar una gira al Asia Pacífico. Aunque dolencias físicas lo obligaron a retornar casi tan pronto como el avión hubiera aterrizado en Corea, el plan inicial era visitar Japón (que luego visitó en 1989), China y Filipinas. Esta importancia en la agenda internacional del país estaba mediada por aspectos económicos y, de acuerdo con Cardona y Tokatlián, el presidente Barco fue muy vocal en este sentido (1991); eran temas que sí prefería anunciar, a diferencia de los políticos. A partir de esta administración, todos los presidentes han organizado giras al Asia Pacífico, concentrándose especialmente en el noreste de Asia (Japón, China y Corea).

Un elemento trascendental y común a las administraciones posteriores a Barco es, precisamente, su énfasis económico, si bien en algunos casos se han mezclado intereses diversos de acuerdo a la agenda temática del momento. Por ejemplo, en los discursos sobre política exterior del presidente Gaviria en sus primeros años de gobierno, Japón aparece referenciado en ocho alocuciones distintas (una de ellas en el marco de la visita del ex primer ministro Toshiki Kaifu en junio de 1992, cuando se abordan distintos temas de la relación). De esas alocuciones, en siete oportunidades se concentran en la potencialidad del consumo de drogas por parte de la sociedad nipona y en cuatro se relacionan con temas económicos y comerciales (Colombia, Presidencia de la República, 1992). Bajo esta administración Colombia es admitida en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por su sigla en inglés), a partir de la reforma que se le hizo en 1992 al capítulo colombiano, y se abre el paso para que las empresas nacionales formen parte del Consejo Económico del Pacífico (PBEC, por su sigla en inglés) y el trabajo en búsqueda de la anhelada inserción comienza.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Samper, en su capítulo Agenda Internacional, se refiere de la siguiente forma a la región del Asia Pacífico: “el gobierno avanzará también en el establecimiento de mayores vínculos de cooperación con los países de la cuenca del Pacífico. Con este propósito diseñará una estrategia para acrecentar las relaciones comerciales con los países asiáticos del área” (Departamento Nacional de Planeación, 1995, p. 89). El presidente Samper, en términos de su política exterior, por las condiciones de las relaciones con Estados Unidos y por el trabajo que se hizo durante el cuatrienio anterior, recibió la presidencia del Movimiento de los No Alineados, lo que le permitió, por ejemplo, cambiar el itinerario de la gira asiática e incluir a Indonesia como destino. En adición, el hecho de asumir esta presidencia, le presentaba a Colombia una oportunidad para vincularse en las discusiones políticas con sus contrapartes asiáticas, africanas y latinoamericanas. Precisamente, la actual viceministra de Asuntos Multilaterales, Patti Londoño Jaramillo, escribía en ese momento:

Por varios años el Movimiento, como grupo de reflexión política, ha tenido un papel importante en la promoción de un orden internacional basado en la igualdad, la justicia, la equidad y la paz [...] Colombia, como nuevo líder del NOAL tendrá que continuar y reorientar, cuando se estime necesario, la agenda política del Movimiento. En este contexto, le corresponderá evitar que su dispersión en temas como el económico debilite su gestión y compromiso con los principales retos que enfrenta (Londoño Jaramillo, 1995, pp. 27-28).

Sin embargo, en su relacionamiento, Colombia no pudo avanzar más allá de eso en la medida en que el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC) oficializó la moratoria de diez años en 1997 para el ingreso de nuevos miembros.

El plan de desarrollo de su sucesor, Andrés Pastrana, menciona: “el gobierno colombiano aprovechará la reestructuración que la crisis asiática impone sobre las economías del Pacífico para vigorizar las relaciones económicas bilaterales y ampliar la participación del país en el sistema regional de cooperación” (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 126). En el marco de su “Diplomacia para la Paz”, Japón concentró su atención, en la medida en que podía cooperar a través de recursos los procesos de negociación que se iniciaron tanto con las FARC como con el ELN. Es decir, además de los temas económicos mencionados, el tema de la paz, central tanto en su política doméstica como en la exterior, permeó la aproximación que se tenía

frente a esta región. En cuanto a la presidencia de NOAL, que Pastrana ejerció a comienzos de su mandato, el tema de la paz influyó en su acercamiento, especialmente en el tema cubano. Por ello, su propio canciller, Guillermo Fernández de Soto, afirma: “desde Colombia preparamos una agenda que nos permitió entrar en contacto con cerca de cuarenta jefes de Estado, a lo largo de la Cumbre. Pero quisimos dar en esta oportunidad especial importancia al primer encuentro con el presidente Fidel Castro” (Fernández de Soto, 2004, p. 127).

Por último, durante la administración Uribe se produjeron varios documentos que abordan la inserción colombiana en esta región. De un lado, el plan de desarrollo de su primer gobierno resalta que:

Se propone consolidar la inserción colombiana en la cuenca del Pacífico, promover los intereses comerciales, así como atraer inversión y avanzar en los proyectos de cooperación en materia tecnológica y agrícola, principalmente. También se buscará una efectiva inserción de Colombia en la cuenca del Pacífico, a través de la labor de las embajadas regionales, y el ingreso de Colombia a la Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) [sic] (Departamento Nacional de Planeación, 2003, pp. 96-97).

El segundo plan, correspondiente al cuatrienio 2006-2010, propone lo siguiente:

Se formulará y desarrollará una política concreta de relaciones con Asia Pacífico y Oceanía, a través de una amplia participación en el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), con el fin de incrementar los flujos de comercio e inversión y la cooperación económica y técnica (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 609).

Otros dos textos no vinculantes fueron producidos en materia de política exterior. En uno de ellos, el documento de la Misión de Política Exterior, un texto externo contratado para alimentar el debate sobre Asia Pacífico de los expertos reunidos señala esta misma orientación desde su inicio:

El rápido crecimiento y relevancia de las economías de Asia-Pacífico en el mundo, en particular en relación con el comercio internacional, crean la necesidad de intensificar los vínculos con esa región, desde una perspectiva tanto individual como regional de los países de América Latina [...] Más adelante se presenta una serie de consideraciones que deberían tomarse en cuenta al momento de implementar una estrategia de aproximación de Colombia a Asia, desde una perspectiva económica y comercial y entendiendo que dicha aproximación puede materializarse de manera individual como también por medio de acciones conjuntas con otros países de la región (Rosales, 2011, p. 823).

En el segundo documento, la *Visión Colombia 2019*, se plantea como meta en la región: “apalancar, por medio del ingreso al APEC, la presencia activa y productiva del país en la Cuenca del Pacífico que permita aprovechar las dinámicas comerciales y de inversión de la región” (Departamento Nacional de Planeación, 2005, p. 350). No obstante la moratoria en este foro continuó, el presidente Uribe, con miras a cumplir este objetivo, consiguió ser invitado a la reunión de líderes de las economías que lo conforman, realizada en 2008 en Perú.

De esta segunda etapa se pueden derivar unas conclusiones preliminares. A partir de los años 60, en términos generales, los líderes colombianos empezaron a reconocer que la realidad internacional estaba cambiando y que la región del Asia Pacífico se convertía en un escenario en donde Colombia podía desarrollar sus intereses. Sin embargo, con el transcurrir de los años, el ámbito de acción se fue reduciendo en la medida en que se empezó a privilegiar la inserción económica sobre los temas políticos. Por supuesto que hubo otros temas que se abordaron — drogas ilícitas para el caso del presidente Gaviria; libertad en el rango de acción de la política exterior del presidente Samper; la paz bajo el mandato del presidente Pastrana, y para el presidente Uribe, temas de seguridad —, pero el elemento de continuidad en el proceso estuvo centrado en la economía y el comercio.

Oportunidades de negocio, o la política exterior de Santos frente al Asia

En su discurso de posesión el 7 de agosto de 2010, el presidente Santos afirmó en tono vigoroso “Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir —después de 40 años de estar a la defensiva— el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales” (Presidencia de la República de Colombia, 2010). Desde ese primer momento en que actuó como presidente, el gobernante colombiano empezó a cambiar el rol que el país desempeñaba hasta el momento. Aunque no hizo una referencia directa al Asia Pacífico, sí abordó el protagonismo que iba a buscar en los diferentes ámbitos, tanto multilaterales como bilaterales. En adición, muy pronto la Cancillería publicó un documento titulado *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. En este documento se plantean cinco temáticas sobre las cuales todo el aparato de política exterior debe trabajar y una de ellas se titula “Dinamizar las relaciones de Colombia con los países del Asia y del Pacífico mediante la presencia diplomática fortalecida, la apertura de nuevos mercados y la atracción de inversión”. Con base en esto, se propone que:

Se profundizará la inserción en los flujos económicos, comerciales y políticos del Asia y del Pacífico. China, India Turquía y Rusia (Euroasia) son aliados tradicionales y países con los cuales existe un gran potencial para profundizar relaciones económicas, comerciales y de inversión en beneficio de los pilares de la prosperidad democrática. Se fortalecerá el diálogo político bilateral y multilateral con los países de la región aumentando las visitas recíprocas de alto nivel en todas las áreas, dinamizando el mecanismo de consultas políticas y las comisiones mixtas de cooperación y participando en eventos internacionales estratégicos. Se ampliará la representación diplomática en países y organismos para afianzar la participación de Colombia en las decisiones relevantes para su desarrollo. Antes de Junio estarán abiertas las embajadas de Turquía, Indonesia y Emiratos Árabes Unidos. Se buscará consolidar la relación en el ámbito económico-comercial atrayendo más y nuevos flujos de inversión, identificando sectores en que se presente complementariedad de las economías y se abrirán oficinas comerciales en países asiáticos para cumplir con estos objetivos y hacer las gestiones necesarias en beneficio de los intereses del país. Se proyectará la participación en el APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico por sus siglas en inglés) y en la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático) con el Arco del Pacífico. Se impulsará una agenda de negociaciones comerciales y de inversión con la Comunidad del Golfo, Japón, Rusia y Turquía.

Así mismo, se trabajará para concluir las negociaciones y procesos de ratificación posteriores de los tratados de libre comercio con Panamá y la República de Corea (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Por su parte, en su plan de desarrollo, el presidente Santos rescata la concepción de una política exterior integral que debe "(3) desarrollar estrategias de inserción activa en el Asia-Pacífico, (4) diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la OCDE y la APEC [sic]" (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 509). De esta política exterior integral, en relación con Asia Pacífico, se desprende la tarea de la inserción productiva a los mercados internacionales y unos lineamientos estratégicos que, en el numeral 2 ("Negociación, implementación y administración de Acuerdos Comerciales Internacionales") establecen mantener "el objetivo de buscar ingreso de nuestro país a la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) [sic]" (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p. 513). Por su parte, en el apartado dedicado a la política internacional, dentro del lineamiento estratégico que busca afianzar las relaciones geoestratégicas, se anuncia que con esta región se profundizarán el diálogo político, la participación en los foros multilaterales, las relaciones económicas y los intercambios educativos (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Un primer análisis de estos dos documentos y del discurso de posesión presidencial permite observar tres elementos importantes en términos de las ideas que se tejen en relación con el proceso de elaboración de la política exterior dirigida a esta región. El primero de ellos es que todavía existe, en el discurso oficial, un marcado acento sobre la aproximación económica del país en la región. Son temas recurrentes la atracción de inversiones y la diversificación de mercados como mecanismos para insertarnos en las dinámicas y lógicas del Este de Asia y Oceanía. Por supuesto, después de la crisis económica y financiera de 2008 y la crisis del euro, la única región que cuenta con los recursos suficientes y disponibles para hacer inversiones en el extranjero es la que, en términos económicos, domina China. De ahí que la búsqueda de (y la competencia por) estos recursos se convierta en un esfuerzo loable.

El segundo tema también es coherente con una visión del mundo que ha marcado a Colombia y sus elites políticas desde los años 90: la necesidad de internacionalizar la economía. A pesar de que a esta empresa se le ha dedicado un poco más de dos décadas, el destino final de las exportaciones colombianas no ha variado mucho: Estados Unidos. El importante peso que tiene este país en todos los imaginarios políticos, de seguridad, económicos, sociales y culturales que compartimos hace que sean ilustrativos los siguientes ejemplos: a pesar de que en los últimos años han entrado en vigencia diferentes acuerdos de libre comercio con países tan diferentes como Canadá, Chile, aquellos que componen el Triángulo del Norte, Suiza y Liechtenstein, ninguno ha resonado más en los medios de comunicación y en las discusiones académicas como el TLC con Estados Unidos. De otro lado, el apoyo del Gobierno colombiano a las exportaciones refleja algo parecido. En Estados Unidos, se encuentran siete oficinas de Proexport y se espera abrir la oficina de San Francisco, California. En Asia Pacífico, actualmente se encuentran abiertas seis oficinas y se espera abrir dos más en Hong Kong e Indonesia¹. En este sentido, querer variar, o al menos balancear, este destino sin duda es importante para un sano desarrollo económico.

¹ Estos datos son tomados de la presentación del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Díaz-Granados Guida, titulada "Política de Comercio: oportunidades con nuevos acuerdos comerciales - TLC", del 22 de marzo de 2012 (Díaz-Granados Guida, 2012).

El tercer elemento distinguible es el ánimo con que, desde esta retórica, se busca el ingreso al foro APEC. Es una constante en los discursos que sobre la región se hacen². Desde 1995, año en que Colombia solicitó formalmente su ingreso al foro, la membresía se ha convertido en un punto focal de la inserción en Asia Pacífico. De hecho, en las *Memorias al Congreso*, el Ministerio de Relaciones Exteriores (2011, pp. 66-72) entrega el siguiente balance de las reuniones o encuentros sostenidos con diversos países de la región:

- Camboya: “se aludió al interés que tiene Colombia de ingresar al APEC y de impulsar mecanismos regionales de diálogo de alto nivel entre América Latina y Asia”.
- Corea: “el Presidente Juan Manuel Santos y el Primer Ministro de Corea del Sur sostuvieron un encuentro bilateral en el que Corea expresó su apoyo a Colombia para ingresar al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)”.
- Indonesia: “se reiteró el interés de Colombia por ingresar al Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC).”
- Singapur: “los principales temas de discusión fueron la Estrategia de Ingreso de Colombia al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC)”.
- Tailandia: “finalmente, el Viceministro tailandés manifestó el apoyo de su Gobierno para la entrada de Colombia a APEC”.
- Vietnam: “y se aprovechó la oportunidad para solicitar el apoyo de Vietnam en la entrada de Colombia a APEC”.
- Australia: “así mismo, propende a garantizar el apoyo de Australia a la aspiración de Colombia a ingresar a APEC y a TPP”.
- Nueva Zelanda: “se resaltó la importancia de contar con el apoyo neozelandés para el ingreso al APEC y al TPP”.

Los beneficios económicos que este foro ofrece son importantes, en la medida en que su objetivo principal es la interconexión profunda de las economías de ambas orillas del Pacífico. Sin embargo, los costos de tener una activa participación podrían parecer exagerados si no existe una adecuada estrategia de comunicación para lograr el necesario apoyo nacional para sostenerla³. Pío García, como coordinador del *Policy Paper*, estimaba que:

La participación de Colombia a través de las reuniones técnicas de los grupos de trabajo, las reuniones ministeriales, los encuentros de líderes y el auspicio de dos o tres reuniones cada año significan un costo no menor a US\$2 millones para el gobierno central (García, 2005, p. 6).

² Por ejemplo, la Ministra de Relaciones Exteriores se ha referido a este asunto en los siguientes escenarios: LXVII Asamblea General Ordinaria de Afiliados ANDI, 11/08/2011; Ceremonia de condecoración de del Embajador de Corea, 15/03/2011; Comunicado conjunto de los cancilleres de la República del Perú y la República de Colombia, 29/11/2011; III Congreso de la Asociación de Comisionistas de Bolsa de Colombia y la Bolsa de Valores de Colombia, 11/08/2011; y en el Discurso para la Cátedra Europa 2011, 28/03/2011. Información obtenida de la Sala de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: www.cancilleria.gov.co

³ En especial porque según Tickner y Botero, APEC solo registra 50% de favorabilidad entre los colombianos y tan solo 4% de la población considera a Asia como una región prioritaria en la agenda internacional del país (2011).

Por ello, aunado a las posibilidades comerciales que tiene este foro, se debe rescatar la Cumbre Anual de Líderes de las Economías, la cooperación técnica y científica e incluso, temas como la lucha contra el terrorismo, para conectar los intereses de los ciudadanos con aquellos expresados por el Gobierno. Más aún, se debe dejar de “vender” como un proyecto de integración, simplemente porque no es, y sí un espacio para adelantar diversos objetivos en un escenario donde confluyen, por ejemplo, China, Estados Unidos, Rusia y Japón.

Ahora bien, el presidente Santos se ha referido en diferentes oportunidades a la región del Asia Pacífico⁴. En los diversos espacios comunicativos, la idea de Asia como el polo de desarrollo del mundo se encuentra presente. La conexión de esta idea con Colombia la expresó el Presidente de la siguiente forma al hacer el balance de su primera gira asiática a Japón y Corea del Sur:

Creo que estos cuatro días han sido cuatro de los más fructíferos y más positivos para la política exterior colombiana, para la política comercial colombiana, para nuestros propósitos de generar empleo y prosperidad. Lo que avanzamos con Japón y lo que ahora avanzamos con Corea era lo que hace 18 años, cuando yo vine aquí como Ministro de Comercio Exterior, estábamos anhelando. Y ahora se concretó. Es un paso muy positivo para Colombia. Me voy muy satisfecho. Creo que se lograron con creces los objetivos que nos propusimos (Presidencia de la República, 2011).

Estas ideas van de la mano con el balance del primer año de la política exterior hecho por la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín:

Ya abrimos tres embajadas en Asia, lo que hace que la mayor presencia que tengamos va a redundar en los tratados de libre comercio, en ese relacionamiento comercial y en lograr exportaciones y atraer inversión extranjera de esa región del mundo (Presidencia de la República, 2011).

De hecho, de acuerdo a la cartera que dirige, “la inserción de Colombia en Asia Pacífico ha estado orientada a incrementar los intercambios comerciales, atraer nuevas inversiones y facilitar el acceso a nuevas tecnologías” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011, p. 65).

Uno de los elementos que vale la pena destacar es que, por un lado, las ideas no han cambiado mucho en relación con Asia Pacífico, como se dijo arriba. De hecho, lo reitera el propio presidente Santos. Sin embargo, un hecho relevante es que él mismo, como unidad última de decisión, sostenga las mismas creencias como presidente que como ministro de comercio (Santos, Prólogo, 2010, p. 20). Mientras que el segundo cargo, por sus propias lógicas, impone ciertas restricciones institucionales en términos de qué objetivos perseguir, el primero debe ser mucho más comprehensivo, en la medida que debe abarcar las diferentes responsabilidades del Gobierno en materia de políticas públicas. No obstante esto, la mirada en términos de los roles, tanto del país como de la región, está mediada por un lente exclusivamente económico, comercial y de inversiones.

Esto se desprende de la importancia que le atribuye al libre comercio. Durante el IV Foro Caribe Siglo XXI, en un discurso titulado “El TLC como estrategia de crecimiento”, el Presidente inicia su intervención con las siguientes palabras:

⁴ Ver, por ejemplo, el Sistema de Información del Gobierno, en cuyo motor de búsqueda, al digitar las palabras “Asia + Discursos”, aparecen 200 entradas diferentes. Disponible en: www.presidencia.gov.co

Benjamín Franklin decía que ‘ninguna nación ha sido arruinada por el comercio — jamás —’. William Pitt, ‘el Joven’ — dos veces primer ministro de Inglaterra a finales del siglo dieciocho — decía que la política de Inglaterra era su política comercial [...] Bowring llegó a decir una frase que me sorprendió cuando la leí, pero muy contundente: ‘El libre comercio es Jesucristo, y Jesucristo es el libre comercio’. Nosotros — por fortuna — no tenemos que ser tan radicales, ni mucho menos tenemos que iniciar una guerra *para gozar de los grandes beneficios del libre comercio* (Presidencia de la República, 2012).

Las posibilidades de otros tipos de inserción

A lo largo del texto se ha tratado de mostrar cómo la estrategia de inserción de Colombia en la región del Asia Pacífico ha estado centrada en el aspecto económico. De hecho, esto no se limita al imaginario que los líderes tienen de Asia. Por ejemplo, en la encuesta que hacen Barbosa, Posada y Serrano a diferentes personalidades, académicas, burocráticas y sociales en relación con Asia Pacífico, se destaca que los temas prioritarios en la agenda asiática y que Colombia debe trabajar son comercio e inversión extranjera directa. Esto es paradójico en la medida en que las mismas personalidades, cuando se les preguntó acerca de lo que tiene Colombia para ofrecerles a los países del Asia Pacífico, incluyeron temas como la lucha contra las drogas, la biodiversidad, el agua y la posibilidad de establecer sociedades en diversos foros (Barbosa, Posada y Serrano, 2011).

Sin embargo, esta no es la única posibilidad para mejorar en calidad y cantidad los relacionamientos que redunden en beneficios para el país en general. Para García, el escenario ideal es el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este, Focalae (2011, p. 195). Este foro, aunque trata temas de economía, trabaja también temas políticos, culturales, sociales, educativos, deportivos, de ciencia y tecnología y turismo. Esto se conecta con lo planteado por Barbosa que, ante la incapacidad para abordar todos los temas de la agenda internacional con todos los países de la región, rescata los siguientes como prioritarios: medio ambiente y cambio climático, seguridad energética, desarrollo social, seguridad alimentaria, desarme y biotecnología (2011, p. 228).

La ampliación de la agenda con estos países implica, necesariamente, un mayor y mejor conocimiento de la región, de sus oportunidades y de sus riesgos. En este sentido, la apertura de la embajada de Indonesia, por ejemplo, es un paso en la dirección correcta. Asia Pacífico no se limita a los países tradicionales de nuestro relacionamiento (Japón, China y Corea) y en las dinámicas de la región juegan un rol protagónico los diez países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA).

De igual manera, las experiencias de los países latinoamericanos con esta región pueden servir de lecciones para el futuro y acá es importante la prioridad que se le ha dado a la Alianza del Pacífico. Sin embargo, es necesario resaltar las complementariedades y disminuir los riesgos de competencia que se tienen con Perú, México y Chile, además de no limitar esta aproximación a los temas económicos.

Por último, propiciar intercambios de toda índole entre Colombia y la región redundará en unos imaginarios más acertados sobre la realidad asiática, lo que a su vez generará un mayor debate interno sobre el tipo de inserción más adecuado para Colombia en Asia Pacífico.

Referencias

- Barbosa, F. (1994). *Asia-Colombia. Retos y oportunidades*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Barbosa, F. (2011). Primera parte. 2020: Colombia en el nuevo océano. En F. Barbosa, E. Posada y E. Serrano, *La inserción de Colombia en el Asia Pacífico. 2020: Colombia en el nuevo océano* (pp. 19-98). Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Barbosa, F. (2011). Quinta Parte. Recapitulación y recomendaciones. En F. Barbosa, E. Posada y E. Serrano, *La inserción de Colombia en el Asia Pacífico. 2020: Colombia en el nuevo océano* (pp. 215-230). Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Barbosa, F., Posada, E. y Serrano, E. (2011). Cuarta Parte. Personalidades y expertos opinan sobre la inserción de Colombia en el Pacífico. En F. Barbosa, E. Posada y E. Serrano, *La inserción de Colombia en el Asia Pacífico. 2020: Colombia en el nuevo océano* (pp. 165-213). Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Botero, F. y Tickner, A. B. (2011). *Colombia y el mundo 2010. Opinión pública y política internacional*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Cardona, D. y Tokatlián, J. G. (1991). Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa. *Colombia Internacional*, 14, pp. 3-10.
- Cepeda, F. y García-Peña, R. (1989). La política exterior colombiana. En Á. Tirado, *Nueva Historia de Colombia* (Vol. III, pp. 9-89). Bogotá: Planeta.
- Coleman, B. L. (2005). The Colombian army in Korea, 1950-1954. *The Journal of Military History*, 69 (4), pp. 1137-1177.
- Departamento Nacional de Planeación. (1995). *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones. 1994-1998*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (1999). *Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo. 1998-2002*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Hacia un Estado comunitario. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Visión Colombia II centenario: 2019. Propuesta para discusión*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Estado comunitario: desarrollo para todos. Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Díaz-Granados Guida, S. (2012, marzo 22). *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Obtenido de: <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=1877>
- Fernández de Soto, G. (2004). *La ilusión posible. Un testimonio sobre la política exterior colombiana*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- García, P. (2005, octubre). *¿Es deseable el ingreso de Colombia a APEC?* Obtenido de FESCOL: http://www.fescol.org/index.php?option=com_content&view=article&id=84:policy-paper-nd-17&catid=20:colombia-internacional&Itemid=9
- García, P. (2011). Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política en transición* (pp. 179-199). Bogotá: FESCOL.
- González Arana, R. (2004). La política exterior colombiana a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y Desarrollo*, 12 (2), pp. 258-285.
- Londoño Jaramillo, P. (1995). Vigencia de los No Alineados en el contexto de posguerra fría. *Colombia Internacional*, 30, pp. 23-29.

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. Recuperado el 1 de marzo de 2012 en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *Memorias al Congreso 2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ortiz de Zárate, R. (Ed.). (2011). *Biografías Líderes Políticos*. Virgilio Barco Vargas. CIDOB. Recuperado el 25 de marzo de 2012, de http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/virgilio_barco_vargas
- Presidencia de la República de Colombia. (1992). *César Gaviria Trujillo. Política internacional. Discursos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (2010, agosto 7). Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón. *Sistema Informativo del Gobierno*. Recuperado el 25 de marzo de 2012, de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- Presidencia de la República de Colombia. (2011, agosto 7). "El mejoramiento de la relación con los vecinos fue algo muy importante en este año de gobierno": Canciller Holguín. *Sistema Informativo del Gobierno*. Obtenido de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Agosto/Paginas/20110807_12.aspx
- Presidencia de la República de Colombia. (2011, septiembre 16). Declaración del Presidente Juan Manuel Santos al concluir gira por Asia. *Sistema Informativo del Gobierno*. Obtenido de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Septiembre/Paginas/20110916_01.aspx
- Presidencia de la República de Colombia. (2012, marzo 28). Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el IV Foro Caribe Siglo XXI, 'El TLC como estrategia de crecimiento'. *Sistema Informativo del Gobierno*. Obtenido de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Marzo/Paginas/20120328_07.aspx
- Rosales, O. (2011). Colombia: estrategia de inserción en Asia-Pacífico. En S. Borda et al., *Misión de política exterior 2009-2010* (pp. 823-916). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Sanmiguel, I. (2006). Japoneses en Colombia. Historia de inmigración, sus descendientes en Japón. *Revista de Estudios Sociales*, 23, pp. 81-96.
- Santos, J. M. (2010). Prólogo. En G. Fernández de Soto, *El universo es el límite* (pp. 19-25). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Tirado, Á. (1991). Colombia: siglo y medio de bipartidismo. En J. O. Melo (Ed.), *Colombia hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI* (Decimocuarta ed., pp. 103-178). Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.
- Tokatlián, J. G. (1996). Colombia, el NOAL y la política mundial. Opciones, dilemas y perspectivas. *Nueva Sociedad*, 144, pp. 46-56.
- Vázquez Carrizosa, A. (1988). La política exterior de la administración Barco: 1986-1988. *Colombia Internacional*, 3, pp. 3-9.
- Velosa Porras, E. (2007). A la sombra del sol naciente, las relaciones con el Sudeste Asiático. En P. García e I. Robles (Eds.), *Asia hoy. Nuevos desafíos para Colombia* (pp. 297-319). Bogotá: CEREC, FESCOL.



Los CIVETS en el horizonte de la política exterior colombiana

*Angélica Guerra-Barón**

Introducción

A partir del nuevo milenio, los gobiernos de los presidentes Uribe (2002-2010) y Santos (2010-presente) en Colombia se han interesado por mejorar el perfil de negocios del país, intentando desligar el tradicional estigma de la narcotización que ha acompañado la realidad colombiana por décadas en la comunidad internacional. Como buen ejemplo de la política exterior colombiana de tipo presidencialista, y bajo el convencimiento de consolidar la confianza del inversionista nacional en Colombia, para luego atraer inversión extranjera directa (IED), Uribe lideró cambios sustanciales para mejorar el perfil comercial a nivel internacional.

Considerada como una de las economías emergentes del futuro (CIVETS: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) al final del régimen Uribe, el presidente Santos recibió un país bien percibido en el contexto económico internacional. Consciente de esas potencialidades, del rol activo que debería jugar Colombia en el sistema internacional e inspirado en elementos económicos y gerenciales, Santos incluyó en su plan de gobierno la necesidad de “profundizar relaciones con los países CIVETS” (PND, 2010-2014, p. 115).

* Profesora, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Departamento de Relaciones Internacionales. Este artículo presenta los resultados parciales del proyecto de investigación “Las políticas de promoción de la inversión extranjera implementadas por los países CIVETS durante la primera década del S-XXI. Efectos sobre las relaciones internacionales”, avalado por la Oficina de Fomento a la Investigación de la Pontificia Universidad Javeriana.

Con este panorama y desde un plano teórico, podría afirmarse que Colombia, siguiendo a Flandes (2012, en este volumen), surge en el siglo XXI como un poder regional secundario¹ interesado en tener mayor relevancia en la región —con respecto a Brasil— y en el sistema internacional, mediante un esquema cooperativo suave que se evidencia en la necesidad de avanzar en el reforzamiento de lazos económicos con los otros CIVETS.

En este artículo se analizan las estrategias del presidente Santos para que Colombia alcance *relevancia internacional* con respecto a los países CIVETS. Para ello, en una primera sección se plantearán las estrategias del Gobierno colombiano; luego se abordarán los países CIVETS y la convergencia de estrategias de política exterior económica implementadas. En una segunda sección, enfatizando el contexto histórico económico de sus reformas, la necesidad de tales países de ajustar sus condiciones domésticas para atraer IED y la fijación de una, más o menos ambiciosa, agenda de negociación de acuerdos internacionales de inversión (AII) para el reconocimiento de estándares internacionales de protección a los inversionistas extranjeros. Finalmente, se presentarán las conclusiones y recomendaciones sobre la *política exterior colombiana* hacia los CIVETS.

Colombia: tras la búsqueda de la relevancia internacional

Las economías emergentes, caracterizadas por su rápido crecimiento económico y por tener bajos niveles de ingreso (Hoskisson, Eden, Chung & Wright, 2000, p. 249) —aunque también pueden tener ingresos medios con gran potencial de crecimiento (Meyer, 2004, p. 260)—, han entrado en la competencia por atraer IED dando la bienvenida a empresas transnacionales (ETN), al punto de dirigir su política exterior económica con ese objetivo a través del uso de mecanismos suaves de tipo jurídico (estabilidad de reglas de juego) y tributario.

En el sistema multipolar del siglo XXI, enfocado más en criterios geoeconómicos que geopolíticos, los países en desarrollo (PED) han adelantado una ambiciosa agenda de negociación de acuerdos comerciales. Estrategias que van desde políticas unilaterales hasta acuerdos comerciales regionales, bilaterales y plurilaterales, aprovechando la membresía a la OMC (Büte & Milner, 2008, p. 745), han sido implementadas para garantizar su supervivencia económica.

La captación de IED por PED a partir de la celebración de AII se ha convertido en un *soft-balancing* efectivo. Aunque su aprovechamiento varía ampliamente², la mayoría de los PED receptores de IED no atienden sus deficiencias más estructurales, sino que continúan desaprovechando los efectos positivos de crecimiento que podrían derivarse en la generación y transferencia de conocimientos a su población (Farhad & Youseff, 2001). Para el caso colombiano, el apoyo en ese *soft-balancing* se ha fundado en una visión inmediatista de atracción de IED sin una estrategia de

¹ Entendiendo las potencias secundarias como los segundos Estados más poderosos en la jerarquía regional, determinados por sus relativas capacidades materiales y/o ideológicas y siendo posible la existencia de varios poderes secundarios.

² Algunos han aprovechado los resultados como motor de industrialización y escape del subdesarrollo (Mortimore & Vergara, 2004, pp. 510-512), otros como herramienta para disminuir la pobreza y lograr equidad (Sumner, 2005, pp. 275-283), o simplemente como una manera de reportar crecimiento agregado (Simmons & Elkins, 2004, p. 173).

aprovechamiento a problemas estructurales, exacerbada exageradamente en el sector de minas y canteras³.

La *relevancia internacional* se ha convertido en soporte transversal del régimen santista. Sin delimitación conceptual, ese pilar se edifica sobre la inserción productiva de Colombia en los mercados internacionales y la construcción de la mal denominada *política internacional*. El presidencialismo de la *política exterior colombiana* (Velosa, 2012, en este volumen), se funda en el interés del Gobierno de lograr que el país sea considerado una unidad geográfica importante en el sistema internacional del nuevo siglo, para lo cual el *soft-balancing* ha sido escogido como el mecanismo ideal.

Tras reconocer la necesidad de una política exterior moderna para Colombia, Santos plantea la urgencia de diseñar una estrategia diplomática que haga eficaz la presencia del país en distintos foros. Para ello, los intereses de tipo económico se han apoyado en mecanismos de corte neoliberal (facilitación del comercio mediante reducciones arancelarias, promoción a la inversión y negociación de tratados internacionales de naturaleza comercial). A pesar de que la Cancillería colombiana señala como parte de sus principios y lineamientos de política exterior la identificación de "*oportunidades políticas, económicas y de inversión para Colombia* en grupos como el CIVETS"⁴, la balanza se inclina hacia un aprovechamiento meramente comercial y poco enfocado en aspectos políticos.

La lograda visibilidad de Colombia en términos económicos a partir de su reconocimiento como una economía emergente ha conjugado bien con el imperativo de buscar otros mercados — prioritario a partir de la salida de Venezuela de la CAN en plena era uribista (2006)—, con la idea de Santos de no seguir mirando obsesivamente al norte (*respice polum*) —en cambio mirar a Asia— y la prioridad de no estigmatizar la percepción de Colombia con el tradicional tema de seguridad. A lo anterior se suma la tendencia global de competir por flujos de IED, lo que explica que en el plan santista se haya decidido intensificar las relaciones internacionales desde una perspectiva económica, a través del reconocimiento de adecuados estándares de protección a actores no gubernamentales —entiéndase las ETN— y lograr la inserción y el reconocimiento internacional mediante la suscripción de acuerdos comerciales más o menos profundos.

La anhelada idea de Santos de conformar una *política internacional*, se enfoca excesivamente en asuntos geoeconómicos, toda vez que los lineamientos estratégicos privilegian la comercialización: el acceso a mercado y la inversión para *afianzar las relaciones geoestratégicas que impulsen el desarrollo y la integración* (primera línea) y para desarrollar *temas prioritarios en los escenarios multilaterales, regionales y subregionales* (segunda línea).

Para el caso colombiano es claro que, como señala Velosa (2012, en este volumen), las ideas pesan en el proceso de conformación de la política exterior. Así, la formación eminentemente económica del presidente Santos⁵ y de la élite que lo acompaña, bien podría explicar que su

³ Para el año 2010, se recibieron U\$2.055 millones en el sector minas y canteras (incluyendo carbón), cifra menor al tamaño de la inversión extranjera recibida en el sector petrolero (U\$ 2.862 millones). http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_s_externo.htm#flujos

⁴ <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>

⁵ Economista y administrador de empresas, con posgrados en la Escuela de Economía de Londres, la Universidad de Harvard y la Escuela Fletcher de Leyes y Diplomacia. Primer ministro de Comercio Exterior y Jefe de Delegación de Colombia ante la Organización Internacional del Café (OIC).

estrategia de inserción tenga un alto contenido económico y comercial. Sin embargo, el contexto económico y comercial global imperante produce un *pushing-trade effect* que lleva a los PED y, en mayor medida, a las economías emergentes a enlistarse en las olimpiadas de atracción de ETN a sus territorios mediante mejoras evidentes a su clima de negocios. Dentro de esa lógica puede entenderse que los *systemic drivers* que señalan Flandes (2012, en este volumen) hayan marcado la conducta externa bajo la lógica de Santos y su élite, a lo cual deben sumarse las ideas económicas que nutren el perfil del dirigente colombiano.

Si bien es cierto el término CIVETS no es más que un acrónimo —por lo tanto, hablar de *países miembro* es un desatino en tanto que no se trata de un proceso de integración—, debe resaltarse que la iniciativa del Gobierno colombiano de promover encuentros y reencuentros con Indonesia y Vietnam, se ajusta al patrón global de fijar la mirada a Asia Pacífico e impulsar las relaciones, principalmente comerciales, con países de esa región. La construcción de puentes con Asia a partir de la explotación del acrónimo, ha resultado para Colombia una herramienta adecuada para alcanzar la ansiada *relevancia internacional*. Por otro lado, ese acercamiento evidentemente implicaría dejar atrás el tradicional aislacionismo económico y reforzar alianzas con el Sudeste Asiático (Indonesia y Vietnam), con África (Egipto y Sudáfrica) y crearlas con el puente Euro Asiático (Turquía).

Del grupo de CIVETS, Egipto es el único país con el cual Colombia ha tenido relaciones diplomáticas de vieja data (1947), lo que le facilitó asistir en calidad de observador a la Liga Árabe de Estados (2009). Las relaciones diplomáticas Colombia-Vietnam vienen de 1979, nutriéndose tradicionalmente de los intereses comunes en el seno de los Países No Alineados y, más recientemente, por el apoyo brindado por Colombia para el ingreso de Vietnam a la OMC (2007) y en su candidatura como miembro no permanente al Consejo de Seguridad de la ONU (2008-2009). Las relaciones Colombia-Sudáfrica, expresadas en la apertura de la embajada colombiana en Pretoria (1994), han servido de pivote para que Colombia participe en calidad de observador en la Unión Africana (2010).

A diferencia del surgimiento de relaciones diplomáticas basadas en elementos eminentemente políticos para el caso de Egipto, Vietnam y Sudáfrica, la inclinación del presidente Santos por reencontrarse con Indonesia y reabrir la embajada (2011) —tras el cierre ordenado por su antecesor (presidente Uribe, 2003)— y de crear lazos con Turquía (2010-2011), obedece a razones económicas más que políticas, que se explican en el surgimiento del acrónimo CIVETS.

Una breve mirada a los CIVETS

La visibilidad que puede tener un país a partir de la creación de un acrónimo por un actor privado global influyente en el proceso de toma de decisiones de los líderes mundiales y en el análisis de las ETN sobre el mercado *target* al cual penetrar, puede comprenderse a través del caso colombiano. Tras la creación de varias siglas⁶, la Unidad de Inteligencia de *The Economist*

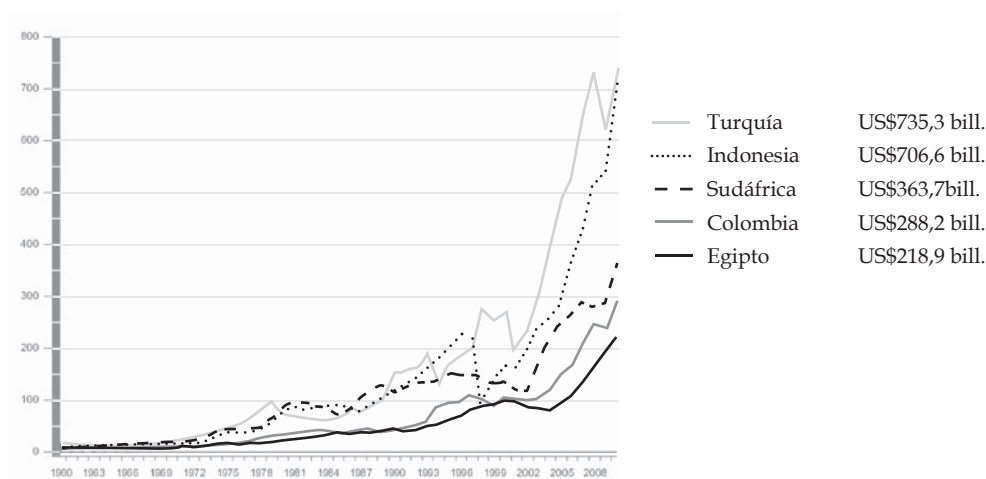
⁶ En 2000, Jim O'Neill (Goldman Sachs) acuñó el grupo de economías emergentes del futuro: BRIC (Brasil, Rusia, India y China), reportando un comportamiento muy positivo desde el momento de su creación (Calvani & Alderman, 2009). Años más tarde, se crearon los BRICSAM (BRIC más Sudáfrica y México). Como señalan Cooper, Antkiewicz & Shaw (2007), algunos han incluido otros países al referirse a los BRICSAM: BRIC, más Sudáfrica.

(2009) utilizó el acrónimo CIVETS⁷ para referirse a la segunda ola de países que constituirían el milagro económico del futuro. Tomando en cuenta indicadores demográficos (población joven y creciente), económicos (economía diversa y dinámica) y políticos (relativa estabilidad política), tales países han sido catalogados como interesantes destinos de IED. Sin embargo, más allá de esos elementos, los CIVETS son territorios geoestratégicamente ubicados. Colombia e Indonesia, además de ser considerados como potencias ambientales⁸, son países tropicales megadiversos junto con Sudáfrica⁹.

En términos demográficos, los CIVETS evidentemente cuentan con una población significativa (577 millones de personas) y joven¹⁰, siendo Indonesia el país con la población más representativa¹¹ y Egipto quien ostenta la más alta tasa de crecimiento anual de la población (1,7%)¹², lo que claramente permite confirmar el elemento demográfico del acrónimo.

En materia de ingresos, Colombia, Turquía y Sudáfrica son países de ingresos medios-altos; mientras que Indonesia, Vietnam y Egipto son países de ingresos medios-bajos. Como se muestra en el Gráfico 1, al contrastar el PIB (corriente, PPP) alcanzado en 2010, los resultados ponen a Turquía (US\$735,3 billones) e Indonesia (US\$706,6 billones) en mejor posición que Sudáfrica (US\$363,7 billones), Colombia (US\$288,2 billones) y Egipto (US\$218,9 billones). Vietnam, por el contrario, detenta los resultados más modestos del grupo (US\$103,6 billones).

Gráfico 1. PIB (corriente, US\$, billones) 1960-2010, países CIVETS (sin Vietnam)



Fuente: *World Bank Indicators*

⁷ Ampliamente difundido por Michael Geoghegan (2010), para referirse a las “nuevas BRICs”.

⁸ Según Carvajal y Amaya (2004), desde una perspectiva ambiental, Colombia e Indonesia son potencias ambientales en biodiversidad, expresada también en su multiplicidad cultural y étnica.

⁹ <http://www.conservation.org/documentaries/Pages/megadiversity.aspx>

¹⁰ Considerando a la población joven entre edades de 15 a 64 años, 70% de la población vietnamita es joven, seguido de Turquía (68%), Indonesia (67%), Sudáfrica (65%), Colombia (66%) y Egipto (63%). *World Bank Data*.

¹¹ Indonesia tiene la población más amplia (239,9), seguido de Vietnam (86,9) y Egipto (8,1). *World Bank Data*.

¹² Luego Vietnam (1,2%) e Indonesia (1,1%). *World Bank Data*.

Entendiendo los CIVETS

Las economías emergentes se han valido de *mecanismos suaves* para sobrevivir en el sistema económico internacional, expresado en la implementación de políticas unilaterales —para la mejora de su ambiente de negocios— y bilaterales —como la suscripción de AII—¹³, reflejando al mismo tiempo la influencia —directa e indirecta— que pueden ejercer potenciales inversionistas en el proceso de toma de decisiones del, en palabras de Velosa (2012, en este volumen), líder predominante y/o del grupo único, al considerar que la entrada de IED podría significar la generación de fuentes de empleo directo, la inyección de ciencia y tecnología, o simplemente una mera expectativa de crecimiento económico.

Aprovechando su membresía en la OMC y el régimen global en materia de comercio internacional, los tomadores de decisión de las economías emergentes se han preocupado por reconocer a los inversionistas extranjeros los estándares de protección ya aceptados multilateralmente¹⁴, pero con ciertos beneficios acordados bilateralmente en los AII. Sin embargo, la inclinación de las economías emergentes por ocupar los primeros lugares en los listados internacionales en materia de inversión no solo obedece a la presión global a la cual están sujetos, sino que su política exterior en términos económicos también puede *contaminarse* por las experiencias exitosas de su competidores en el comercio internacional.

Así, la toma de decisión de los líderes y las élites está permeada por la experiencia exitosa de otros países, como podría ser Chile para el resto de economías suramericanas (Simmons & Elkins, 2004, p. 175), o por los resultados alcanzados por grupos de países, como lo sería la OCDE. La presión también puede provenir de organizaciones internacionales (UNCTAD), o materializarse en las *recomendaciones* del FMI, el BM, o derivadas del Consenso de Washington.

Los CIVETS: un caso de convergencia de políticas

En el contexto actual de la globalización —entendida como el proceso de aumento de la interconexión entre sociedades, al punto de que los eventos en una parte del mundo tienen cada vez mayores efectos en las personas y sociedades lejanas (Scholte, 2001, p. 15)—, los tomadores de decisión han optado por consensuar reglas de juego claras que se han traducido en la construcción de una compleja red de tratados bilaterales.

Así, la conformación del derecho internacional de las inversiones ha madurado y se ha nutrido a partir del aumento evidente de las inversiones transfronterizas (Cheng, 2005, pp. 466-470). Los nuevos participantes de las relaciones internacionales de inversión han predefinido sus roles y establecido el alcance de sus derechos y obligaciones —como inversionistas y como países receptores (*host countries*)— a través de AII. Sin escapar a esa tendencia, los CIVETS han implementado reformas constitucionales y legales cuyo fin ha sido reafirmar el interés de sus gobiernos de ofrecer un sistema jurídico previsible y transparente.

¹³ El aumento de AII es irrefutable. Para el año 2009 se reportaron más de 5.900 tratados en materia de inversión, lo que equivaldría a cuatro tratados por semana. <http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intItemID=2983&lang=1>

¹⁴ Trato nacional, seguridad y protección plenas, expropiación —previa compensación—, entre otros.

Colombia y Sudáfrica: vasos comunicantes

Los noventa marcaron en Colombia el fin de la histórica *precariedad* en su intento por insertarse a la economía global (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010)¹⁵. La apertura económica abanderada por el presidente Gaviria (1990-1994), la posterior promoción de la IED como eje de la internacionalización y la creación de una estrategia a desarrollar promulgada por el presidente Pastrana (1998-2002); llevó a la necesidad de brindar seguridad jurídica a los inversionistas extranjeros, lo que se tradujo en una enmienda constitucional coherente con los compromisos alcanzados multilateralmente en la OMC¹⁶.

A inicios de 2000, la confianza inversionista, entre otros pilares, se convirtió en un tema crucial del presidente Uribe (2002-2006), quien reforzó en su segunda administración (2006-2010) el fomento de la IED como política para lograr un crecimiento económico sostenido. Con el fin de alcanzar desarrollo empresarial, tecnológico e innovación, la inserción internacional y la facilitación del comercio conformaron un eje principal. Sumado a ello la suscripción de contratos de estabilidad jurídica entre los inversionistas extranjeros y el Gobierno (2005)¹⁷, la percepción de Colombia como oportunidad de negocio cambió a nivel internacional¹⁸.

Como ejemplo de la *política exterior presidencialista* de Colombia, como diría Velosa (2012, en este volumen), Uribe lideró la inserción internacional y la facilitación del comercio como ejes para promover la innovación y el desarrollo empresarial y tecnológico del país, a lo cual debía sumarse la creación de una agenda de acuerdos comerciales con socios relevantes para el país. Así, puede entenderse el cambio de rumbo, pues Colombia pasó del autoenclavamiento comercial, del limitado aprovechamiento en el régimen comunitario andino, de la solicitud de renovación de preferencias arancelarias a EE.UU. y la UE y de un tratado con México en 1995 (G3, ahora G2), a una actitud activa proclive a negociar con socios políticos y económicos importantes. Si bien el ideal de Gobierno era la inserción internacional del país, algunos sectores colombianos (lácteo, agrícola, autopartes, farmacéutico) alegaron inconformidades y ejercieron presión para acotar la negociación de otra forma.

El presidente Santos hereda la agenda negociadora de su antecesor¹⁹ y continúa con su *política exterior* económica. De ahí que bajo su gobierno el *lobby* se haya traducido en la luz verde del Congreso norteamericano del TLC con Colombia, así como la vigencia provisional del acuerdo

¹⁵ http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/16/mision_politica_exterior.pdf

¹⁶ De esa manera, el texto fue enmendado en 1999 para eliminar la facultad que tenía el Gobierno de llevar a cabo expropiaciones sin indemnización “por razones de equidad”. Adicionalmente, al igual que muchos PED, las reformas profundas (apertura y liberalización económica) impulsadas por la crisis del Sistema de Bretton Woods llevó a que muchas economías relajaran los controles sobre los flujos de capital durante los ochenta y noventa (Mukherjee & Singer, 2010, p. 46).

¹⁷ http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm

¹⁸ Razón por la cual, según el *Doing Business* (2003-2011) el clima de inversión en el país sudamericano ha mejorado exponencialmente —destacándose como uno de los mejores de Latinoamérica (<http://www.doingbusiness.org/rankings>) —, lo que a su vez ha llevado a que sea considerado como una de las treinta economías emergentes para el año 2050, ubicándose en la posición 26, por encima de Suiza, Hong Kong, Venezuela y Sudáfrica (<http://www.research.hsbc.com/midas/Res/RDV?p=pdf&key=ej73gSSJvj&n=282364.PDF>).

¹⁹ Esto es, Canadá (TLC), Corea del Sur (TLC), Chile (TLC), China (APPRI), India (APPRI), Japón (APPRI), Panamá (TLC), Perú (APPRI profundizado), Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras, TLC), Reino Unido (APPRI).

con EFTA²⁰ y la necesidad de que el Acuerdo de Asociación con la UE siga ese rumbo. Sin embargo, el régimen santista está mirando ahora hacia nuevos destinos: los CIVETS, Israel y el Área de Integración Profunda (AIP) con Chile, Perú y México (2011).

La experiencia de Sudáfrica se propone complementaria al caso colombiano por tener vasos comunicantes comunes. Además de haber liberalizado sus economías en los noventa y de haber adoptado principios constitucionales comunes en épocas similares (Colombia, 1991; Sudáfrica, 1994), ambos países atraviesan por un proceso de consolidación nacional aún no resuelto, divisiones internas profundas y problemas sin respuesta (pobreza e inequidad)²¹.

Tras el *apartheid* se realizaron las primeras elecciones democráticas multirraciales en Sudáfrica (1994). Bajo la presidencia de Mandela (1994-1999) se activó el Programa para la Reconstrucción y el Desarrollo basado en el crecimiento económico para lograr equidad social, y se desarrolló una estrategia de liberalización (1994-1996)²² y democratización de la economía (Hirsch, 2005, p. 210), lo que, al igual que en Colombia, significó un reto enorme para un país asilado económicamente (Hayter, Reinecke & Torres, 2001, p. 5)²³. En ese contexto, Sudáfrica lideró la creación en 1992 de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC) e ingresó a la OMC (1995).

El presidente Mbeki (1999-2009) recibió la *nueva Sudáfrica*, como la denomina Guy (2000, p. 59), con la necesidad de insertarse internacionalmente, superar su tradicional asilamiento internacional y procurar que la población se beneficie de los cambios sin discriminación por razón de raza o género. Por ello, consciente de la necesidad de transformar la *economía del tercer mundo* y de que los sudafricanos tradicionalmente *marginalizados* de los beneficios logaran algún provecho — llamada *la segunda economía* por Hirsch (2005, pp. 233, 245) —, Mbeki le apostó a la integración regional. Así, Sudáfrica se consolidó como miembro de SACU (Unión Aduanera de África del Sur, 2002) siendo el ganador en el bloque (Hayter et al. 2001, pp. 69-76) — y se benefició de una zona de libre comercio (SADC, 2002). Bajo el liderazgo mbekiano Sudáfrica fue incorporada a otros acrónimos²⁴, pero la inequidad, la pobreza y el desempleo han sido las prioridades del manejo económico sudafricano.

²⁰ Asociación Europea de Libre Comercio conformada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. El TLC negociado entre los países EFTA y Colombia entrará en vigencia para Colombia, Liechtenstein y Suiza el 1/07/2011. Organization of American States (OAS). http://www.sice.oas.org/TPD/COL_EFTA/COL_EFTA_e.ASP

²¹ En ese sentido, Allen (2006, p. 5).

²² Durante los noventa, en medio de cambios políticos profundos, se optó también por ajustar su política macroeconómica e industrial (Hayter et al, 2001: 11, 12, con medidas como las políticas para desarrollar industrias de capital intensivo (zonas de desarrollo industrial en las regiones más afectadas por el *apartheid*), procurando el acceso equitativo a los activos productivos y a la tierra — intentando dejar atrás la propiedad concentrada en los blancos —, y brindando protección real a los trabajadores más vulnerables. Paralelamente se desarrolló una política de acceso a la educación de calidad y desarrollo de habilidades (Hayter et al., 2001, pp. 69-76).

²³ Sin embargo, el contexto histórico sudafricano plantea retos más ambiciosos en términos del aprovechamiento de los efectos de su integración en las reglas y dinámicas del mercado, aún cuando ello implique ir contra mandatos electorales en temas como la redistribución del ingreso y beneficios sociales (Allen, 2006, pp. 3, 128).

²⁴ La Unidad de Investigación de BBVA señaló a los EAGLES (*Emerging and Growth-Leading Economies*) como un grupo de mercados emergentes que a diez años tendrían un crecimiento económico mayor del promedio de países industrializados. El *Economic BRICs Research Institute* (Japón) acuñó a los países VISTA (Vietnam, Indonesia, Sudáfrica, Turquía y Argentina) como economías emergentes con rápido crecimiento económico. *The Economist* creó el acrónimo MITSK para referirse a Brasil, Rusia, India, China, México y Corea del Sur como economías emergentes.

En un contexto de robustecimiento de su economía (2004-2007), las crisis energética (2007) y financiera global hicieron que Mbeki se valiera tímidamente de mecanismos de *soft-balancing* para sobrevivir. Así, optó por promover un acuerdo con EFTA (2006)²⁵.

El Sudeste Asiático

En términos generales, los modelos de desarrollo del Sudeste Asiático reflejan falta de madurez institucional, lo que se ha traducido en excesivo otorgamiento de garantías al sector público, sistemas financieros sobre regulados y débiles, auditorías pobres, tendencias oligárquicas y corrupción dispersa (Nguen, 2007, p. 211). Bajo esa realidad, los efectos de la crisis asiática de finales de los noventa (1997) marcaron las dinámicas del Sudeste Asiático. En su calidad de líder del bloque ASEAN, Indonesia experimentó la caída de De Suharto (1967-1998), mientras que en Vietnam, liderado por Trần Đức Lương (1997-2006), experimentó fuertes traumatismos sociales e identificó el cambio político como una necesidad (Zakaria & Baladas, 1999). En todo caso, Indonesia y Vietnam tuvieron que implementar cambios estructurales internos a partir de las recomendaciones del FMI y del BM, así que fortalecieron la cooperación comercial y financiera y concibieron un modelo de interacción intracomunitaria sin injerencia en asuntos estatales domésticos (Dieter, 2009, p. 87).

En ese contexto, la crisis de 1997 marcó la política exterior de Indonesia y Vietnam en materia económica. Sin contar con una formación económica o política, la presidenta de Indonesia, Megawati Sukarnoputri (2001-2004), resaltó la necesidad de coordinar políticas en el bloque, cooperar y convertir a los países ASEAN en destinos de IED, mientras que bajo el liderazgo de Nguyễn Minh Triết (2006-11) la política exterior presidencialista vietnamita (Dosch, 2006, p. 237) fue afectada por la presión de nuevos actores. Aún así, según el canciller Nguyen Dy Nien, el país le apostaría a la profundización de la integración y a la multilateralización de las relaciones (*Ibid.*, pp. 239, 241).

Indonesia y Vietnam presentaron una tendencia similar hacia la profundización del regionalismo y la suscripción de AII (Chandra, 2005, p. 545)²⁶. Ejemplo de ello es la negociación en bloque de tales acuerdos. Como miembros de ASEAN los dos países se benefician de la zona de libre comercio (*Asean Free Trade Agreement*, 1992) y de acuerdos suscritos con Australia-Nueva Zelanda (2009); China (2004, 2007); India (TLC, 2009) y Corea del Sur (TLC, 2006), mientras que extracomunitariamente, tanto Vietnam (2008) como Indonesia (2007) han profundizado sus relaciones con Japón (TLC)²⁷.

La tendencia hacia la convergencia de la política exterior económica de Indonesia y Vietnam es clara. No obstante, el panorama es distinto al analizar la tendencia de estos países en la negociación de APPRI y mucho más cuando se contrastan los resultados alcanzados en atracción de IED a sus territorios (ver Gráfico 2).

²⁵ Tendencia opuesta a la de Mandela en los noventa, pues Sudáfrica negoció TLC con la UE (1996) y varios APPRI en los noventa (59% se negoció en esa época). UNCTAD *Database*, 2011.

²⁶ Lo que se tradujo también la entrada significativa de IED a inicios de los noventa en Indonesia y Vietnam, al punto de que antes de la crisis de 1997, 30% del PIB correspondía a ingresos por ese rubro (Nguen, 2007, p. 211).

²⁷ Aunque Indonesia está negociando un acuerdo comercial con los países EFTA. UNCTAD *Database*, 2011.

Ligado a la necesidad de recuperarse de los efectos negativos sufridos tras la crisis económica de 1997, Indonesia implementó las medidas estructurales de corte macroeconómico y financiero *sugeridas* por el BM y el FMI, y profundizó la integración subregional en el bloque ASEAN (Chandra, 2005, pp. 545, 548). Como muestra de ello, durante los noventa se inició una campaña de negociación de AII reflejada en la negociación de 65% de los APPRI que hasta la fecha de presentación de este escrito han sido notificados a la UNCTAD²⁸. Por el contrario, el nuevo milenio marcó el inicio de una política de relativa prudencia al contrastarla con la tendencia de la década pasada²⁹.

Manteniendo las generalidades de los países del Este Asiático, el caso vietnamita resulta particularmente rico para el análisis. Tras ser un país fuertemente dependiente de la ex URSS durante los setenta y los ochenta, Vietnam optó por liberalizar su comercio tras la caída del bloque soviético en 1989, convirtiéndose el complejo proceso de reformas económicas en componente esencial de los resultados actualmente alcanzados (Toh & Gayathri, 2004, p. 170).

Así, la política de renovación implementada (*doi moi*, 1986) llevó a que las autoridades vietnamitas apoyaran la liberalización económica, restringieran la intervención pública en los asuntos privados de las empresas y las reformas estructurales para la modernización de su economía a través de la generación de industrias con vocación exportadora (Beresford, 2008, p. 221). Esto, sin duda, produjo resultados evidentes, toda vez que Vietnam pasó de recibir 8 ETN (1988) a alcanzar 800 en 2007. Así, a partir de las reformas estructurales planteadas, la economía vietnamita sin duda es atractiva para la IED (Nguen, 2007, pp. 211-217).

A pesar de proclamarse constitucionalmente como una economía planificada, multicomponente (Constitución de la República Democrática de Vietnam, 1992) y de haber ingresado recientemente a la OMC (2007)³⁰, el *doi moi* produjo efectos claros sobre la IED recibida por Vietnam a partir de 1989 hasta 1994 (ver Gráfico 2).

En cuanto a los instrumentos internacionales negociados y suscritos por Vietnam, al igual que Indonesia, el mayor dinamismo se reportó durante los noventa. La tendencia vietnamita de suscribir diversos APPRI ha sido menos drástica que la táctica indonesia de tener en vigor muchos AII. Sin embargo, los noventa marcaron el inicio del *boom* en la formulación de reglas claras en materia de IED. Así, 35% de los 58 APPRI suscritos por Vietnam, a la fecha, se materializó a lo largo de los noventa³¹.

²⁸ Argentina, 1995; Australia, 1992; Bangladesh, 1998; Camboya, 1999; Corea del Sur, 1991; Chile, 1999; China, 1994; Cuba, 1997; República Checa, 1998; Egipto, 1994; Eslovaquia, 1994; España, 1995; Holanda, 1995; Hungría, 1992; India, 1999; Italia, 1991; Jamaica, 1999; Jordania, 1996; Kirguistán, 1995; Laos, 1994; Malasia, 1994; Mauricio, 1997; Mongolia, 1997; Morocco, 1998; Mozambique, 1999; Pakistán, 1996; Polonia, 1992; Rumania, 1997; Sri Lanka, 1996; Sudán, 1998; Surinam, 1995; Suecia, 1992; Siria, 1997; Tailandia, 1998; Túnez, 1992; Turquía, 1997; Turkmenistán, 1994; Ucrania, 1996; Uzbekistán, 1996; Vietnam, 1991; Yemen, 1998; Zimbabue, 1999. UNCTAD *Database*, 2011.

²⁹ Alemania, 2003; Argelia, 2000; Arabia Saudita, 2003; Bulgaria, 2003; Corea del Norte, 2000; Croacia, 2002; Dinamarca, 2007; Filipinas, 2001; Finlandia, 2006; Guyana, 2008; Irán, 2005; Qatar, 2000; Singapur, 2005; Tayikistán, 2003; Venezuela, 2000. UNCTAD *Database*, 2011.

³⁰ A pesar de reconocerse expresamente la forma de producción y la propiedad común de los bienes expresados en colectividades e individualidades (artículo 15), el texto constitucional reconoce abiertamente el derecho a la propiedad individual (personas y organizaciones) y la figura de la nacionalización de las propiedades como un asunto excepcional (defensa nacional, seguridad e interés nacional) sujeto a una compensación de acuerdo con los precios del mercado (artículo 23).

³¹ Alemania, 1993; Argelia, 1996; Argentina, 1996; Armenia, 1993; Australia, 1991; Austria, 1995; Bielorrusia, 1992; Bélgica y Luxemburgo, 1991; Bulgaria, 1996; Chile, 1999; China, 1992; Cuba, 1995; Dinamarca, 1993; Egipto, 1997;

En términos de socios comerciales comunes, la membresía de Indonesia y Vietnam a ASEAN claramente ha facilitado la celebración de acuerdos comerciales en bloque (salvo Indonesia y la actual negociación con los países EFTA). Tendencia similar se encuentra en la suscripción de variados APPRI, pues ambos países han suscrito acuerdos bilaterales de esa naturaleza con 40 interlocutores comerciales comunes³². En ese sentido, se constata nuevamente que la tendencia de los PED de suscribir tratados con socios considerados como estratégicos durante los noventa, principalmente, y buena parte de la primera década del siglo XXI, aplica para el caso de Indonesia, Sudáfrica y Vietnam, siendo Colombia un caso particular.

Egipto y Turquía: puntos de convergencia geográfica

Luego de la independencia de los británicos (1922), Egipto se convirtió en punto de contacto entre África, Asia y Medio Oriente con el mundo occidental, lo cual se tradujo en el rol de Egipto en la creación de la Liga de los Países Árabes (1945) y en su liderazgo dentro del grupo de los Países No Alineados. Luego del intento poco exitoso de Nasser (1956-1970) de aplicar medidas de apertura económica, Muhammad Anwar as-Sadat llegó al poder (1970-1981) eliminando coercitivamente las ideas nasserianas para dar paso al activo rol de la política exterior económica egipcia (Farah, 2009, p. 37).

En el contexto de una crisis económica, llegó Muhammad Hosni Mubarak (1981-2011) al poder. A partir de la *open door policy* egipcia, la hiperinflación, el bajo crecimiento económico y los pocos ingresos para su población (1986-1993) marcaron el terreno para el siglo XXI. Concentrado en la necesidad de realizar reformas agresivas con el fin de atraer IED a su territorio, de retornar al seno del FMI y del BM y de obtener su ayuda (1991) y de ingresar a la OMC (1995), el modelo mubarakiano, en términos de Farah (2009, p. 43), no le permitió a Egipto convertirse en receptor de importantes flujos de IED, a lo cual se suma el malestar social por la profundización de la pobreza y la inequidad.

A partir de la tendencia neoliberal de los nuevos tomadores de decisión egipcios, pertenecientes al Partido Nacional Democrático, se establecieron alianzas público-privadas que remplazaron los esquemas de élites pasadas. Así, se formó un nuevo gabinete marcado por una clara inclinación hacia los negocios internacionales. Bajo la batuta del primer ministro Ahmad Nazif (2004-2011), se profundizaron reformas internas profundas en materia comercial para hacer la transición de Egipto hacia una economía de mercado atractiva para las ETN, mediante la inclusión en su gabinete de tecnócratas y hombres de negocios. A pesar de tales cambios, para Farah (2009, pp. 1, 3), Egipto moderno sigue debatiéndose entre la visión tradicional y las ideas de la nueva élite.

Ante los resultados negativos, Hosni Mubarak proclamó una Política Única (2003) para acelerar un paquete de reformas estructurales que mejoraran el clima de negocios egipcio. Bajo el mando de un hombre de negocios, y parafraseando a Velosa (2012, en este volumen), los ministerios egipcios involucrados en el diseño de la política exterior (ministerios de Comercio, Finanzas e

Federación Rusa, 1994; Filipinas, 1992; Francia, 1992; Holanda, 1994; Hungría, 1994; India, 1997; Indonesia, 1991; Laos, 1996; Letonia, 1995; Lituania, 1995; Malasia, 1992; Polonia, 1994; Rumania, 1994; Singapur, 1992; Suecia, 1993; Suiza, 1992; Taiwán, 1993; Tayikistán, 1999; Tailandia, 1991; Ucrania, 1994; Uzbekistán, 1996. UNCTAD *Database*, 2011.

³² Siendo Argentina y Chile los únicos interlocutores latinoamericanos comunes con los cuales Indonesia y Vietnam han suscrito APPRI. UNCTAD *Database*, 2011.

Inversión) conformaron el nuevo equipo e implementaron ambiciosas reformas para atraer IED al territorio egipcio. No obstante, Egipto se mantiene rezagado en relación con los demás países CIVETS.

Al igual que Indonesia, Vietnam y Sudáfrica, Egipto presentó una tendencia hacia la suscripción de AII en los noventa principalmente, pues 71% de los 100 APPRI que para la fecha han sido reportados por Egipto fue negociado en esa época. Por el contrario, se reporta una tendencia reservada, por razones históricas, durante los setenta (5 APPRI) y ochenta (4 APPRI) y muy activa en el siglo XXI (20 APPRI).

Por otro lado, a diferencia de Indonesia y Vietnam, la membresía de Egipto a ciertos procesos de integración no ha significado una posición de bloque para la suscripción de acuerdos comerciales regionales. Si bien es cierto que los egipcios se benefician de la unión aduanera creada en el Mercado Común de África Oriental y Meridional (COMESA, por sus siglas en inglés)³³, del Área Pan Árabe de Libre Comercio (PAFTA, por sus siglas en inglés) y de un acuerdo de alcance parcial (*Protocol on Trade Negotitions*: PTN), bilateralmente las relaciones más profundas se han trazado con la Unión Europea (2004), EFTA y Turquía (2007).

Así, Turquía y Egipto, dentro del marco CIVETS, se consolidan como socios comerciales mutuos que, a modo de vasos comunicantes debido a su importancia geoestratégica, conectan regiones y culturas. De manera similar como se mencionó para el caso egipcio, Turquía se ubica como punto de conexión de tres áreas de gran importancia estratégica: los Balcanes, la región del mar Caspio y Medio Oriente (Larrabee & Lesser, 2003, p. ix).

Considerado en la arena internacional como un *Estado clave*³⁴, Turquía, como muchos PED, adoptó en los ochenta paquetes de estabilización y ajuste estructural, propuestos por instituciones dirigidas por Washington (FMI, BM, Departamento del Tesoro de EE.UU.) y dadas a conocer por Williamson como el "Consenso de Washington". Ante la urgencia de ajustarse a los estándares europeos, de manera que la economía turca fuera compatible con aquellos, tuvo que adoptarse otro plan de austeridad ante la crisis de 1994 (Nas, 2008, pp. 51-67).

El nuevo milenio recibió a Turquía con dos crisis (2000, 2001), escándalos de corrupción y enfrentamientos políticos entre el presidente Necdet Sezer y el primer ministro Ecevit —a los cuales aquel respondió con argumentos técnicos de tinte económico (libre flotación de la lira turca)—. Aplicado el plan de ajuste sugerido por el FMI (7/12/2000), se limaron asperezas para que Turquía pensara en la posibilidad de ingresar al bloque europeo (Nas, 2008, pp. 86, 91).

Bajo el liderazgo de un ex funcionario turco del BM (Kemal Derviş), estuvo el futuro económico del país, traducido en la propuesta de un Programa de Transición hacia una Economía Fuerte, facilitando, según Nas (2008, p. 102), la convergencia de la política turca a los estándares europeos y el inicio del fin de las crisis (08/2001), a lo cual deben sumarse los esfuerzos por fortalecer las alianzas público-privadas y el rol independiente del banco central de Turquía³⁵.

³³ COMESA la componen Burundi, Comoras, Congo, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Libia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Ruanda, Seychelles, Sudán, Suazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabue.

³⁴ Tomando indicadores como el tamaño de la población, ubicación geográfica y potencial económico y militar, que podría traducirse en la capacidad de afectar la estabilidad regional e internacional. Chance, R., Hill, E. y Kennedy P., citados por Larrabee y Lesser (2003, p. 2).

³⁵ Ley 4651, 2001. Nas, 2008, pp.134, 135.

Con ese contexto, en el siglo XXI han predominado períodos de crecimiento y decrecimiento económicos —principalmente a partir del retroceso causado por los ataques a las Torres Gemelas—, que han sido rápidos y han estado marcados por altas tasas de inflación (55%-106%) y mayor relacionamiento con el FMI (Togan & Ersel, 2005). Así, las fuerzas económicas y los efectos negativos de la crisis han hecho que en Turquía se consolide la comunidad de negocios con influencia en la formulación de la política exterior, sin dejar de lado el rol del Fondo, lo que ha llevado al replanteamiento de la política exterior turca en términos económicos (Larrabee & Lesser, 2003, pp. 1, 2, 7, 11).

La *europización* de Turquía, como diría Terzi (2010, p.1), lograda a partir del deseo de ese país por convertirse en miembro pleno de la Unión Europea, ha presionado a los tomadores de decisión para la implementación de reformas económicas que transformen el sueño de ingresar al bloque europeo en una posibilidad real³⁶. Así, el interés de ETN por localizarse en territorio turco ha obedecido más al potencial del mercado y a su tamaño, su posición geográfica, mano de obra barata y calificada, a lo cual deben sumarse los estímulos domésticos³⁷ y regionales liderados por ese país para ser un atractivo destino de IED (Berzok & Turk, 2009, p. 2). Sin embargo, el riesgo derivado de la fuerte tendencia hacia crisis financieras, económicas y políticas sigue siendo un elemento a mejorar en el caso turco.

Guardando coherencia con la tendencia marcada hacia la suscripción de AII en los noventa por parte de los otros países CIVETS, la política exterior turca también se volcó hacia la necesidad de profundizar sus relaciones comerciales bilaterales, más que regionales.

Dentro de su apuro por ser considerado un país del bloque europeo, y de paso afianzar relaciones comerciales con la potencia europea, Turquía aprovechó su membresía a la Organización para la Cooperación Económica (ECO) para suscribir un acuerdo de complementación económica (1992)³⁸. Bilateralmente, optó por consolidar sus relaciones con la UE —mediante el perfeccionamiento de una unión aduanera (1995)— y por la negociación de diversos TLC³⁹. Continuando con su interés de insertarse en el contexto mundial, Turquía adoptó una política agresiva de suscripción de tales acuerdos⁴⁰, así como de APPRI, toda vez que 56% de los 82 acuerdos fueron suscritos en los noventas. Durante el S- XXI, bajo los gobiernos de Necdet Sezer (2000-07) y de Abdullah Güll (2007-actualidad), Turquía acogió una postura más prudente⁴¹.

³⁶ Tras la solicitud inicial de Turquía en 1959, siguió la solicitud de membresía total al bloque (1987) que llevó a la conformación de una unión aduanera Turquía-UE a ser consolidada en 2001 y a la presentación de ese país por parte de la Comisión Europea al Consejo Europeo sobre el inicio de negociaciones formales con el país euroasiático (Terzi, 2010, p. xvii). A modo de ejemplo, se tiene la adopción de los principios generales de la política comercial comunitaria europea en temas puntuales (*antidumping*, competencia, propiedad intelectual, entre otros).

³⁷ Como puede ser el estímulo directo propuesto por las autoridades nacionales turcas, traducido en la necesidad de ajustarse a los estándares europeos en materia de promoción y protección a la IED. Así, contar con condiciones adecuadas de protección y reglas de juego claras fue la razón de ser de la ley sobre IED (Ley 4875, 2003).

³⁸ Afganistán, Azerbaiyán, Irán, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

³⁹ Con EFTA (1991), Israel (1996) y la ex República Yugoslava de Macedonia (1999).

⁴⁰ Bosnia-Herzegovina y Croacia (2002), en 2004 con la Autoridad Palestina, Marruecos, Túnez y Siria, Egipto (2005), Albania (2006), Georgia (2007), Montenegro (2008) y, más recientemente, con Chile y Serbia (2009).

⁴¹ De los APPRI, 35% fue negociado y suscrito en el nuevo milenio. UNCTAD *Database*, 2011.

Flujos de IED

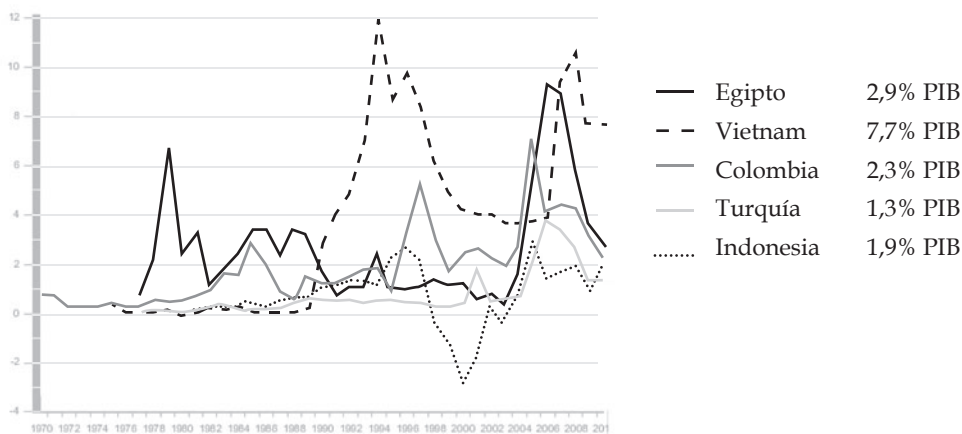
Siendo uno de los elementos bandera que llevó a *The Economist* a recoger el acrónimo CIVETS, resulta indispensable conocer el comportamiento que los flujos de IED tuvieron para cada una de esas economías. *Contrario sensu* a lo que ocurrió con el comportamiento del PIB en los CIVETS, los flujos de IED neta presentaron resultados opuestos.

Vietnam, a través del *doi moi*, reportó el comportamiento más exitoso de los CIVETS desde finales de los ochenta (1989). Tras representar 0,1%, la IED representó en la economía vietnamita 11,9% de su PIB (1994). A pesar de la caída experimentada hasta el año 2006 (3,9% del PIB), los vietnamitas se recuperaron y reportaron una entrada de flujos netos de IED que alcanzó 10,6% del PIB en el año 2008.

Para el caso egipcio, después de la caída más fuerte de su historia en el año 2003 (0,3% del PIB), alcanzó la recuperación tres años más tarde (9,3% del PIB). Sin embargo, aún para 2010 la cifra sigue en descenso y no ha mostrado un signo de recuperación, mucho más si se tienen en cuenta los efectos negativos experimentados por su economía a causa de las revueltas de principios de 2011.

A diferencia del resto de países CIVETS, Indonesia ha sido el único en el grupo que ha reportado desinversión. Si bien alcanzó en el año 2005 el mayor porcentaje de entrada de flujos de IED en toda su historia (7% del PIB), los problemas estructurales descritos a modo de común denominador para los países del Sudeste Asiático han perjudicado en mayor medida a los indonesios. Luego de la fuerte caída en términos de atracción de IED (2,7%, 1996), Indonesia alcanzó el punto más bajo en el año 2000 (-2,8%) y logró una leve recuperación en 2005 (2,9% del PIB).

Gráfico 2. Flujos netos IED (% PIB) 1960-2010, países CIVETS (sin Sudáfrica)



Fuente: *World Bank Indicators*

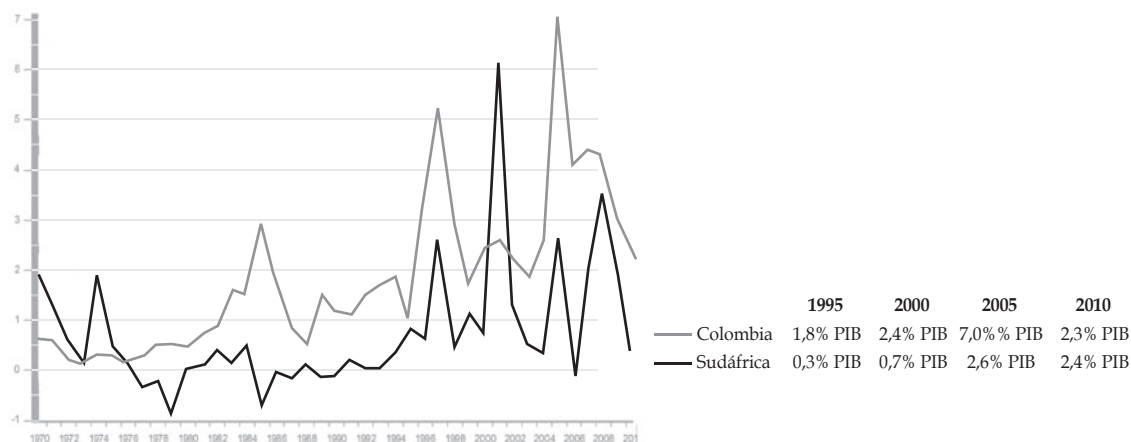
La crisis hipotecaria norteamericana (2008), así como las dificultades de los PIGS (Portugal, Irlanda, Grecia y España), han llevado a que el año 2010 haya representado para todos los CIVETS una caída en la recepción de flujos de IED, siendo Vietnam el menos golpeado (7,7% de su PIB) a pesar de la multiplicidad de aspectos que siguen limitando la entrada de flujos de IED a ese país, como el desarrollo de un sistema legislativo que regule la intervención estatal. En cuanto a Colombia, el desempeño fue tímido en 2010 (2,3% del PIB), contrastado con el alcanzado en 2008 (4,3%), mientras que Indonesia continúa su esfuerzo por salir adelante (1,9% de su PIB en 2010).

En cuanto a Turquía, la situación estructural de crisis e inestabilidad se ha traducido evidentemente en este indicador. Así, ese país ha tenido un comportamiento similar, alcanzando la entrada más alta de flujos de IED en 2006 (3,8% del PIB), pero disminuyendo nuevamente en 2010.

En términos de la recepción de IED, Sudáfrica ocupa el último lugar. A pesar de presentar vasos comunicantes y situaciones coyunturales semejantes, Colombia y el país africano presentan resultados opuestos. Tal como se indica en el Gráfico 3, el comportamiento es contrastante. Sin embargo, en términos de correspondencia entre el direccionamiento de la política exterior adoptada y el interés por atraer IED a territorio, el caso sudafricano es mucho más coherente que el colombiano.

Tras contrastar a los dos países, aparentemente Sudáfrica presenta un panorama preocupante en materia de recepción de IED. Sin embargo, a pesar de tener una población similar, en materia de ingreso *per cápita* el país africano supera ampliamente a Colombia desde el año 2002⁴². Por otro lado, subyace una razón de fondo pues a partir de Mandela la política exterior económica se ha usado como motor para superar problemas sociales estructurales fundamentados en motivos raciales y de género (pobreza, desempleo, discriminación y falta de acceso a distintas oportunidades).

Gráfico 3. Flujos netos IED (% PIB) 1960-2010, Sudáfrica y Colombia



Fuente: *World Bank Indicators*

⁴² El PIB *per cápita* (corriente) colombiano es de U\$6.225, mientras que en Sudáfrica alcanza U\$7.275 a 2010. *World Bank Indicators*.

En síntesis, el siglo XXI significó la recepción de los niveles más altos de entrada de IED neta para Vietnam (2008), Egipto (2006) y Colombia (2005) y el inicio de una etapa de recuperación para Indonesia (2010)⁴³. Para el caso colombiano, el balance positivo a la luz de los flujos de IED, se refleja igualmente en la percepción del mejoramiento de las condiciones de seguridad en el país por parte de inversionistas extranjeros, lo que se ha expresado en la restauración de la confianza⁴⁴. Sin embargo, debe resaltarse que el crecimiento económico y el aumento del ingreso *per cápita* no surgen como resultado exclusivamente del aumento en los flujos de IED.

A pesar de los avances en términos de los ambientes regulatorios y del interés de los gobiernos por generar un sistema jurídico confiable, transparente y más previsible para la eventual entrada de IED, los aspectos relacionados con el desarrollo social siguen pendientes. Al margen de los buenos resultados en materia de IED con respecto al resto de los CIVETS, Sudáfrica presenta el ambiente más preocupante en términos de inequidad (63,1 en 2009), seguido del país suramericano (56,7 en ese año)⁴⁵.

Conclusiones

Si bien se planteó que desde un plano teórico, siguiendo a Flandes y Wehner (2012), Colombia surge en el siglo XXI como un poder regional secundario interesado en tener mayor relevancia en la región —con respecto a Brasil— y en el sistema internacional mediante un esquema cooperativo suave que se evidencia en la necesidad de reforzar los lazos económicos con los otros CIVETS, debe señalarse que en el intento por estructurar una *política exterior colombiana* la élite santista se topó con varias realidades, pero su diseño no responde necesariamente a un proceso de maduración nutrido por perspectivas de expertos internacionalistas. De hecho, la iniciativa de convertir a Colombia en un país relevante internacionalmente no responde al interés de constituirse en un poder regional de ningún tipo.

Los países CIVETS surgen como un acrónimo más de la larga lista de abreviaturas que se manejan para referirse a economías emergentes con una verdadera perspectiva de crecimiento, mas no responden a un proceso de integración. Los países CIVETS sí son un ejemplo claro de convergencia de política exterior o estrategias en materia económica, pero no surgieron como respuesta a la iniciativa de un tomador de decisión —o de su élite— de conformar un grupo.

Una vez el acrónimo fue acuñado y popularizado, la Presidencia y la Cancillería colombianas expresaron en varios escenarios el deseo de “liderar el grupo”, lo cual se ha traducido en el reforzamiento de lazos económicos y de cooperación con los otros CIVETS. No obstante, ello tampoco debe interpretarse como la iniciativa colombiana de convertirse en un poder regional secundario. Aunque los CIVETS representan áreas geográficas importantes, donde Colombia e Indonesia son potencias ambientales, no son países geográficamente cercanos ni pertenecen a una

⁴³ Con respecto al porcentaje del PIB de cada país, los flujos de IED neta alcanzaron en Colombia 7,1% (2005), en Indonesia 2,9% (2005), en Vietnam 10,6% (2008). Aunque Vietnam reportó la cifra histórica en 1999 (11,9% del PIB). *World Bank Indicators*.

⁴⁴ En 2002 (30 de septiembre) el *spread* riesgo país para Colombia estaba en 1.066 puntos básicos, mientras que en 2008 (julio) se ubicó en 228 puntos básicos. *World Bank Indicators*.

⁴⁵ En contraste con los datos más recientes reportados para Indonesia (36,8 en 2009) y Vietnam (37,6 en 2008). *World Development Indicators*, 2011.

misma región (salvo Indonesia y Vietnam), de manera que sería desatinado autoproclamarse el liderazgo de un acrónimo.

A pesar de ello, no deben menospreciarse las ventajas que podría representar la adecuada explotación del acrónimo CIVETS, pues para el caso de Colombia, Indonesia y Sudáfrica, el hecho de ser países megadiversos podría expresarse en la posibilidad de coordinar políticas verdes comunes; más aún para las dos potencias ambientales que conforman el grupo.

En términos de convergencia de políticas de los CIVETS, se perciben temas comunes en cuanto a las estrategias de diversificación de sus relaciones comerciales —en materia de inversión—, así como en la necesidad de internacionalizar sus economías y de atraer IED a sus territorios mediante políticas unilaterales (desregularización y apertura) y bilaterales (negociación de AII). Sin embargo, desde una perspectiva comparada, debe rescatarse el caso colombiano y su actitud bastante conservadora de negociar tratados comerciales con sus socios estratégicos en los años 2000 a 2010⁴⁶.

No debe perderse de vista que para los CIVETS los cambios profundos han estado marcados por su contexto histórico económico. Para los casos vietnamita e indonesio, la crisis asiática de 1997 marcó el derrotero hacia la necesidad por profundizar la integración en ASEAN; lógico para Indonesia, como padre fundador del bloque, y conveniente para Vietnam por preferir estar dentro del mismo que fuera de él. El fortalecimiento de ASEAN, además, responde a una lógica subregional y al deseo de sus miembros de sobrevivir en la región, atentos a la amenaza del gigante del norte (República Popular China). La apuesta de Indonesia y Vietnam ha sido por la profundización de las relaciones intracomunitarias y por la negociación en bloque de acuerdos comerciales profundos (TLC), sin dejar de lado su interés individual por avanzar en la carrera de atracción de las ETN.

Como unidades geográficas, la política desarrollista acogida por Indonesia y las reformas *doi moi* vietnamitas explican el genial desempeño económico de estos países.

Por el contrario, los *ires y venires* de la política exterior turca han estado focalizados en la necesidad de superar la crisis que puede ser catalogada como un elemento estructural de su economía, en medio de su interés principal de ser considerado pleno miembro de la UE. Así, las *recomendaciones* del Fondo han jugado un rol decisivo, sumado a la realidad turca actual de contar con una comunidad de negocios influyente en la formulación de la política exterior.

Egipto, por otro lado, bajo el régimen mubarakiano optó por reconstruir su élite y nutrirla con tecnócratas de marcada influencia neoliberal para internacionalizar la economía y construir su política exterior. Sin embargo, el objetivo se ha convertido en un fin en sí mismo y ha provocado que a partir de las profundas reformas económicas fijadas, los aspectos sociales hayan empeorado (profundización inequidad, desempleo, pobreza) y cobrado mucha coherencia las revueltas de 2011.

⁴⁶ En cuanto a la tendencia mundial consistente en el diseño de ambiciosas agendas en la negociación y suscripción de AII con socios comerciales estratégicos durante la década de los noventa, Egipto trazó la agenda más ambiciosa pues 71% de los APPRI fueron suscritos en esa época, tendencia similar para Sudáfrica (59%) y Turquía (56%). Indonesia se ajustó a ello tras la suscripción en ese período de 42% de los APPRI, mientras que Vietnam reportó la suscripción de 35% de tales acuerdos en ese tiempo. Colombia puede catalogarse dentro de los CIVETS como un caso excepcional, toda vez que, apartándose de la tendencia mencionada, 100% de los APPRI fue suscrito en el siglo XXI.

En cuanto a Colombia, la necesidad apremiante de internacionalizar su economía llevó a la adopción de políticas de papel a finales de los ochenta. Pero fue hasta 2002 que la preocupación se tradujo en la creación de un ambiente de confianza y seguridad jurídica para los potenciales inversionistas. La atracción de IED no ha sido concebida como un medio, sino como un fin en sí mismo. Así, los flujos han aumentado, pero su atracción no ha aportado en la solución de los problemas estructurales del país. En esa medida, Santos corre el riesgo de continuar con una estrategia de atracción de ETN sin norte. El caso sudafricano surge entonces como una experiencia que los tomadores de decisión colombianos deberían contemplar, toda vez que la apertura económica y la inserción internacional han tenido un direccionamiento claro hacia la atención de sus falencias más estructurales.

Sudáfrica y Colombia se convierten en este análisis en compañeros de fórmula. Aquel no ha logrado avances significativos en la atracción de IED, pero el objetivo de Gobierno se ha transformado en objetivo de Estado al presentar el crecimiento económico como un mecanismo para lograr equidad social y la estrategia de liberalización como un medio para democratizar el acceso a los beneficios derivados del crecimiento económico. Por el contrario, Colombia está en mora de diseñar una política exterior de Estado en la cual se fijen principios y objetivos concretos a largo plazo y sigue manejando una política exterior marcadamente presidencialista.

Recomendaciones

De cara a la segunda década del siglo XXI, el reconocimiento de los CIVETS como las economías emergentes del futuro plantea varios retos. Para los tomadores de decisión colombianos, el establecimiento de relaciones con los otros países CIVETS no debería limitarse a la recolección de indicadores económicos o a la celebración de AII, sin analizar su posterior implementación, aprovechamiento y puesta en marcha. Por el contrario, el país debería crear espacios de reconocimiento mutuo para, si se quiere, coordinar políticas sobre asuntos prioritarios comunes. De ahí que el conocimiento histórico económico de otras realidades sea insumo vital para identificación de puntos de intersección para una posterior profundización en términos de cooperación, convergencia o coordinación de políticas.

Así, las enseñanzas que pueden recuperarse de la experiencia sudafricana, en términos de conformar una política exterior de Estado con un norte hacia la superación de asuntos sociales estructurales, podrían ser puntos de referencia adecuados.

El nuevo rol que se espera de la Cancillería colombiana es más exigente. Sería recomendable plantear una estrategia metodológica inclusiva que permita la construcción de una política exterior de Estado que no solo deje atrás la visión presidencialista que se tiene, sino que sea comprensiva; esto es, que se nutra de los intereses y las visiones de otros *stakeholders*.

Sin embargo, si la perspectiva del Gobierno nacional es profundizar las relaciones comerciales con los CIVETS, los equipos negociadores que los lideran, así como los miembros de otras instituciones que los apoyan, deben fortalecerse en número y capacidades.

Para los sectores económicos colombianos, así como para la agenda estatal, el Sudeste Asiático puede ser abordado a partir de la creación de un acrónimo; sin embargo, más que ello los cambios profundos que algunos países han logrado, como es el caso vietnamita, pueden convertirse en temas de atención.

Referencias

- Allen, M. (2006). *Globalization, Negotiation, and the Failure of Transformation in South Africa: Revolution at a Bargain*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Beresford, M. (2008). Doi Moi in Review: Building Market Socialism in Vietnam. *Journal of Contemporary Asia*, 38 (2), pp. 221-243.
- Berzok, L. & Turk, S. (2009). Locational Preferences of FDI Firms in Turkey: A Detailed Examination of Regional Determinants. *European Planning Studies*, 17 (8), pp. 1243-1256.
- Büte, T. & Milner, H. (2008). The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements? *American Journal of Political Science*, 52 (4), pp. 741-762.
- Calvani, T. & Alderman, K. (2009). BRIC in the International Merger Review Edifice. *Cornell International Law Journal*, 43 (1), pp. 73-145.
- Carvajal, L. y Amaya, R. (2004). Colombia e Indonesia: lejanía geográfica, cercanía temática (un ejercicio comparativo). *Oasis*, 10, pp. 175-192.
- Cooper, A., Antkiewicz, A. & Shaw, T. (2007). Lessons from/for BRICSAM about South-North Relations at the Start of the 21st Century: Economic Size Trumps. *International Studies Review*, 9, pp. 673-689.
- Chandra, A. (2005). Indonesia and bilateral trade agreements. *The Pacific Review*, 18 (4), pp. 541-565.
- Cheng, T-H. (2005). Power, Authority and International Investment Law. *American University International Law Review*, 20 (3), pp. 466-518.
- Dieter, H. (2009). Changing patterns of regional governance: from security to political economy? *The Pacific Review*, 22 (1), pp. 73-90.
- Dosch, J. (2006). Vietnam's Asian membership Revisited: Golden Opportunity or Golden Age. *Contemporary Southeast Asia*, 28 (2), pp. 234-258.
- Farah, N. (2009). *Egypt's Political Economy: Power Relations in Development*. El Cairo: American University in Cairo Press.
- Farhad, A. & Youseff, A. (2001). Human Capital and FDI Inflows to Developing Countries: New Empirical Evidence. *World Development*, 29 (9), pp. 1593-1610.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS
- Guy, A. (2000). *New South Africa*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hayter, S., Reinecke, G. & Torres, R. (2001). *South Africa: Studies on the Social Dimension of Globalization*. Ginebra: International Labour Organization.
- Hirsch, A. (2005). *Season of Hope: Economic Reform Under Mandela and Mbeki*. Ottawa: University of KwaZulu-Natal Press.
- Hoskisson, R., Eden, L., Chung, M. & Wright, M. (2000). Strategy in Emerging Economies. *The Academy of Management Journal*, 43 (3), pp. 249-267.
- Larrabee, S. & Lesser, I. (2003). *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*. Santa Mónica y Pittsburg: RAND Corporation.
- Misión de Política Exterior de Colombia. (2010). Recuperado en: http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/abril/16/mision_politica_exterior.pdf
- Meyer, K. (2004). Perspectives on Multinational Enterprises in Emerging Economies. *Journal of International Business Studies*, 35 (4), pp. 259-276.

- Mukherjee, B. & Singer, D. (2010). International Institutions and Domestic Compensation: The IMF and the Politics of Capital Account Liberalization. *American Journal of Political Science*, 54 (1), pp. 45-60.
- Mortimore, M. & Vergara, S. (2004). Targeting Winners: Can Foreign Direct Investment Policy Help Developing Countries Industrialise? *The European Journal of Development Research*, 16 (3), pp. 499-530.
- Nas, T. (2008). *Tracing the Economic Transformation of Turkey from the 1920s to EU Accession*. Holanda: Martinus Nijhoff.
- Nguen, T. (2007). Investment Climate and Foreign Investment in Vietnam. *Studies on Russian Economic Development*, 18 (2), pp. 211-218.
- Organization of American States, OAS. European Free Trade Agreement (EFTA). Recuperado en: http://www.sice.oas.org/TPD/COL_EFTA/COL_EFTA_e.ASP
- Scholte, J. (2001). The globalization of world politics. En J. Baylis y S. Smith (Eds.), *Globalization of World Politics: An introduction to international relations* (pp. 13-34. Nueva York: Oxford University Press.
- Simmons, B. & Zachary, E. (2004). The Globalization of Liberalization: Policy Difussion in the Internatioal Political Economy. *The American Political Science Review*, 98 (1), pp. 171-189.
- Soesastro, H. (1989). The Political Economy of Deregulation in Indonesia. *Asian Survey*, 29 (9), pp. 853-869.
- Sumner, A. (2005). Is Foreign Direct Investment Good for the Poor? A Review and Stocktake. *Development in Practice*, 13 (3/4), pp. 269-285.
- Terzi, Ö. (2010). *The Influence of the European Union on Turkish Foreign Policy*. Turquía: Ashgate.
- Thompson, J. (2008). *A history of Egypt: From Earliest times to the present*. El Cairo: The University of Cairo in Press.
- Togan, S. & Ersel, H. (2005). Macroeconomic policies for Turkey's accession to the EU. En B. Hoekman y S. Togan (Eds.), *Turkey: Economic Reform and Accession to the European Union* (pp. 1-36). Washington: World Bank Publication.
- Toh, M. H. & Gayathri, V. (2004). Impact of Regional Trade Liberalization on Emerging Economies. The Case of Vietnam. *ASEAN Economic Bulletin*, 21 (2), pp. 167-182.
- Zakaria, H. & Baladas, G. (1999). The Political Future of ASEAN after the Asian Crisis. *International Affairs*, 75 (4), pp. 759-778.

Colombia y el Estado palestino

Víctor De Currea-Lugo*

“Venimos hoy a protestar por la forma brutal e inhumana como las fuerzas de ocupación israelíes han manejado el levantamiento palestino. Al igual que el pueblo judío aspiraba de manera justa a su libre determinación hace cuarenta y dos años, constituye ésta la aspiración de los habitantes de los pueblos ocupados [...] Mi delegación no puede aceptar que haya invasiones buenas y que, en un caso, el dolor, la humillación y la muerte de los individuos no conmueva y haya despertado la preocupación del mundo y que, en otros, seamos simples espectadores, a través de los decenios sin que la más mínima sensibilidad humana se refleje en nuestros rostros.”

Intervención del Embajador de Colombia ante la ONU, 1989¹

Presentación

La percepción que se tiene entre la sociedad colombiana del mundo árabe presenta dos problemas: el desconocimiento general sobre un mundo que para muchos es más mágico que real y la confusión sobre lo poco que se conoce. Esta percepción está cruzada por la mirada que ya el profesor Edward Said criticaba (2008). Un ejemplo simple pero relevante es la denominación que reciben los migrantes árabes en Colombia, a quienes se les llama “turcos” debido a que la mayoría de ellos llegaron cuando buena parte de lo que hoy conocemos como el mundo árabe estaba bajo dominio del Imperio Otomano (Viloria, 2003).

* PhD, Profesor del departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

¹ Citado en Tirado, A. y Holguín, C., 1995.

Dicha percepción sesgada y superficial se agravó luego del 11 de septiembre de 2001, en el marco de una oleada de islamofobia². La precisión de que no todos los árabes son musulmanes (ni todos los musulmanes árabes) no es conocida por el grueso de la población colombiana que construye y reproduce fácilmente ciertos mitos. Esto aplica para el caso palestino.

Esa percepción social incide, de alguna manera, en la agenda institucional que decide la política exterior de un país, tal como lo sugiere Velosa (2012, en este volumen). Si agregamos a dicha percepción —por definición, subjetiva—, la poca historia de relaciones bilaterales entre Colombia y el mundo árabe y el prácticamente insignificante intercambio de bienes, vemos que la política exterior de Colombia frente al mundo árabe podría limitarse a las expresiones derivadas de su membresía no permanente en el Consejo de Seguridad. Recientemente, un proceso tocó de nuevo a las puertas de la diplomacia colombiana: el reconocimiento del Estado palestino, hecho que motivó la visita del Presidente palestino a Colombia y un debate sobre cuál debería ser la posición de Colombia.

El conflicto palestino

Aquí se entiende el conflicto palestino, básica pero no exclusivamente, como una ocupación militar, con un pueblo ocupado desde 1967 (Palestina), un ejército ocupante (Israel) y un derecho explícito aplicable en este caso (el IV Convenio de Ginebra de 1949, así como las normas de derechos humanos)³. Esta ocupación produjo en 1967 el desplazamiento de alrededor de medio millón de personas, que se sumaron a los 700.000 refugiados de la guerra de 1948, cuyo drama es imprescindible en la comprensión del conflicto.

La agenda palestina de la ocupación podría sintetizarse en cuatro aspectos: el retorno de los refugiados palestinos⁴, el estatuto de Jerusalén, los asentamientos judíos en territorio palestino y sus fronteras con Israel. La ocupación militar ha obstaculizado la formación del Estado palestino (y su desarrollo como sociedad) ordenado por las Naciones Unidas (en adelante, ONU) en el Plan de Partición de 1947. Palestina no tiene una moneda propia y su economía —altamente dependiente de la israelí— está seriamente afectada por la ocupación (World Bank, 2000). Su territorio ha sido fragmentado por un sistema de vías de uso exclusivo de judíos (Sommer, 2003, pp. 11-30) y poblado por asentamientos construidos con el apoyo del gobierno israelí. Ese sistema ilegal de asentamientos⁵ representa una estrategia de colonización que, hoy por hoy, hace que alrededor de medio millón de judíos vivan en territorio palestino de manera permanente, violando abiertamente el IV Convenio de Ginebra⁶.

La ocupación ha ido acompañada de rigurosas medidas de control de la vida de los palestinos aislando villas, controlando el tránsito de personas y de mercancías, limitando el ejercicio de

² Ver, entre muchas otras fuentes: Roy (2007).

³ Sobre la aplicación de los pactos internacionales de derechos humanos en el caso específico de Palestina, ver Bevis, L. (2003).

⁴ Este retorno se reclama según la Resolución 194 de 1948 del Consejo de Seguridad de la ONU.

⁵ El Consejo de Seguridad reafirmó su posición sobre la ilegalidad de los asentamientos en las resoluciones 452 de 20 de julio de 1979 y 465 de 1 de marzo de 1980.

⁶ “La Potencia ocupante no podrá efectuar la evacuación o el traslado de una parte de la propia población civil al territorio por ella ocupado”, artículo 49, IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 1949.

derechos, dificultando el acceso a servicios de salud y de educación, al punto que varios usan la palabra *Apartheid* para definir, tanto política como jurídicamente, el régimen establecido por Israel⁷.

La situación de los derechos humanos en Palestina es un drama real, permanente y sistemático: asesinatos, torturas, detenciones ilegales, toques de queda, demolición de casas, destrucción y expropiación, son algunos rasgos cotidianos de la ocupación⁸. Los perpetradores de las violaciones de derechos humanos no son solo los miembros del Ejército israelí sino también los colonos, quienes cuentan con el apoyo del Ejército (B'tselem, 2001, octubre).

En el curso de la segunda *Intifada* (palabra árabe que traduce "levantamiento") de 2000 a 2004, 3.040 palestinos fueron asesinados, dentro de los cuales 606 eran menores de edad (B'tselem, 2004, noviembre 30). Desde septiembre de 2000 hasta junio de 2004, más de 10.000 menores fueron heridos, la mayoría de ellos mientras desarrollaban actividades diarias tales como ir a la escuela o estar dentro de sus hogares (Kay, 2004, p.3).

Desde 1967, Israel ha detenido a más de 600.000 palestinos (Kay, 2004, p.3). Existe un régimen especial de detención sin cargos ni asistencia de abogados llamada "detención administrativa" presente en la ley israelí desde 1970, por medio de la cual se perpetró, entre 1988 y 1993, la detención de más de 16.000 personas (Bevis, 2003). En septiembre de 2003, 760 palestinos permanecían bajo detención administrativa (B'tselem, 2004).

Como forma de castigo colectivo, que incluye medidas contra "presuntos terroristas", Israel demuele las casas de los familiares de los acusados. El Comité Israelí contra la Demolición de Casas (ICAH, por sus siglas en inglés) "estima que al menos 24,813 casas han sido demolidas en Cisjordania, Jerusalén del Este y Gaza desde 1967" hasta 2010 (The Israeli Committee Against House Demolitions, ICAHD, 2010, julio 28).

En general, hay dos tipos de discurso en el seno de la ONU en relación con el conflicto palestino: uno que reconoce los derechos de los palestinos, apoya la creación de un Estado palestino y rechaza la ocupación; y otro discurso que determina la práctica cotidiana de la ONU, negando sus propios principios. Pero tal contradicción no es un problema, sino una solución funcional a un doble juego: por un lado, mentir a los palestinos y alimentar falsas esperanzas, y por otro lado, mantener el *statu quo* que, al final, solo beneficia al ocupante: Israel. Reconocer ese doble discurso es fundamental para entender la política exterior de muchos países y la diplomacia internacional con relación al caso palestino.

El sueño del Estado palestino

La reivindicación del Estado palestino es un reclamo de los árabes desde, por lo menos, el fin del Imperio Otomano, cuando todos los demás territorios se convertían en Estados (Egipto, Siria, Irak, Arabia Saudí, Jordania, Líbano) excepto la histórica Palestina⁹.

⁷ Para un análisis jurídico del conflicto, ver De Currea-Lugo, V. (2005, pp. 207-213).

⁸ Ver, entre otros muchos informes, United Nations (2011, septiembre 13).

⁹ Ver López, B. (2000), especialmente el capítulo 4: "El Medio Oriente de entreguerras. El Nacimiento de los Estados Nación", pp. 103-155.

La postergación del Estado palestino dependió de un cruce de promesas: por un lado, a los árabes se les prometió la “Nación Árabe” una vez finalizara la Gran Guerra¹⁰, consigna que repitió Lawrence de Arabia a los líderes árabes para ganar su apoyo en la lucha contra los otomanos. Por otro lado, Inglaterra prometió a los judíos el apoyo a la creación de un Estado judío¹¹. Estas dos promesas dependían de una estrategia mayor: el pacto secreto Sykes-Picot (1916)¹².

Una vez finalizado el mandado británico sobre la Palestina histórica, la ONU propuso una solución sobre el tema: el Plan de Partición¹³ que otorga 56% del territorio del Mandato a los judíos y a los palestinos el 42 %. Esta Resolución, *de iure*, reconoce la existencia del Estado palestino —igual que otras normas internacionales¹⁴— en la misma condición del Estado israelí: pero este aspecto es, en la práctica actual, irrelevante. En ese debate, 33 países votaron a favor del Plan de Partición, incluyendo 13 países de América Latina y las dos potencias del momento: Los Estados Unidos y la URSS. Votaron en contra 13 países: entre otros, Cuba y los 10 países árabes o musulmanes presentes, y se abstuvieron 10 países, entre ellos Colombia.

El apoyo al reconocimiento al Estado palestino, en el contexto latinoamericano, ha ido creciendo en los últimos años. En la región, más por mito que por conocimiento, hay una empatía con la causa palestina que se ha hecho más pública con la oleada de gobiernos de centro-izquierda. Ante el pedido de reconocimiento del Estado palestino, el momento de la verdad llegó en la última Asamblea General de la ONU.

Excepto Colombia, Suramérica en bloque ha reconocido el derecho de los palestinos a un Estado propio. En el pasado Colombia tuvo comportamientos similares de ir en contravía de la tendencia general de la región: fue uno de los pocos Estados de la región que no apoyó a Argentina en su reclamo sobre las Islas Malvinas, bajo soberanía inglesa (Brugal, V., Cadenasso, E. & Nuutinen K., 2001, p. 267); así mismo, fue el único país de América del Sur en apoyar la ocupación de los Estados Unidos y sus aliados a Irak en 2003 (*Semana*, 2003, marzo 17).

Por su parte, la respuesta israelí al creciente reconocimiento del Estado palestino fue rechazar “acciones unilaterales”, como Israel definió el pedido palestino de reconocimiento (*RNW*, 2011, agosto 30). Llama la atención que a los pocos días de la sesión de la ONU en la que Palestina pidió ser reconocido como Estado, Israel autorizó la construcción de 1.100 nuevas viviendas en Jerusalén Este (*BBC*, 2011, septiembre 27); a pesar de todo lo prometido horas antes del pedido palestino, ésta fue una clara e ilegal decisión unilateral tomada por Israel.

Por otra parte, sin que ser miembro de la UNESCO signifique ser reconocido como Estado pleno, son interesantes las tensiones que esa propuesta causó. Un grupo de países árabes presentó en 2011 la propuesta de aceptar a Palestina como miembro de esta organización, propuesta que fue respaldada por 40 de los 58 países miembros entre los que están seis de América Latina. Con

¹⁰ Ver la “Carta de Sir Henry McMahon a Ali ibn Hussain” (1915).

¹¹ Ver la “Declaración de Balfour” (1917).

¹² Acuerdos entre Mark Sykes, secretario de asuntos orientales en El Cairo (de Reino Unido) y Georges Picot, cónsul general en Beirut (de Francia), firmados el 9 de mayo de 1916.

¹³ Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 181 del 29 de noviembre 1947, que regula el Plan de Partición de la histórica Palestina.

¹⁴ La ONU en sus Resoluciones 181/1947, 242/1967, 338/1973, 446/1979 y 478/1980 entre otras, ha evidenciado la existencia del Estado palestino como sujeto jurídico del régimen legal internacional.

relación a la votación en la UNESCO, Colombia se abstuvo como otros 51 países, 107 países votaron a favor y sólo 14 votaron en contra, entre ellos Alemania, Israel, Países Bajos, Panamá, Suecia y Los Estados Unidos (*The Guardian*, 2011, noviembre 1). Esta decisión autónoma de la UNESCO de aceptar a Palestina como miembro, fue castigada por Los Estados Unidos e Israel, quienes promovieron el corte de apoyos financieros a esta agencia de la ONU (*BBC*, 2011, octubre 31), lo que equivale a 22% del presupuesto total de la UNESCO.

Colombia y Palestina

En 1947, frente al Plan de Partición, el entonces embajador colombiano ante la ONU, Alfonso López Pumarejo, generó la “Doctrina López” que consiste en:

Mantener un equilibrio sensato ante las decisiones apresuradas que se estaban tomando en las Naciones Unidas, en particular en el Consejo de Seguridad, relacionadas con el tema de la partición de la Palestina Histórica y la creación sobre su suelo del Estado de Israel (Misión Especial de Palestina en Colombia, 2011, enero).

En ese entonces, Colombia propuso crear una comisión de conciliación compuesta por personalidades escogidas por el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Corte Internacional de Justicia, buscando así la imparcialidad del proceso. Según el balance que hacen académicos colombianos “cuando se votó la partición, Colombia se abstuvo y manifestó la necesidad de encontrar una solución a los deseos y requerimientos de los palestinos” (*El Tiempo*, 2011, septiembre 19).

López dijo en ese momento que:

Los Estados miembros que todavía no han creído conveniente aceptar ninguno de los dos planes [Estado Federal o Partición de Palestina en dos Estados] de acuerdo con sus propios conceptos constituyen un grupo más numeroso. En estas circunstancias, [...] nos permitimos sugerir que la Asamblea General haría bien en aplazar una decisión y en hacer un nuevo ensayo, no importa el costo que represente para la Organización o el trabajo adicional que imponga a sus funcionarios (citado en Misión Especial de Palestina en Colombia, 2011, enero).

López dijo que: “partir Palestina sin una alternativa real para los Palestinos sería un error monumental”¹⁵.

La declaración del nacimiento del Estado de Israel (mayo de 1948) fue seguida por una guerra de expulsión de palestinos a países vecinos —expulsión conocida como *Al-Nakba*— lo que obligó a un nuevo posicionamiento colombiano al respecto. En esa ocasión, Colombia defendió el derecho al retorno de los refugiados palestinos (citado en Misión Especial de Palestina en Colombia, 2011, enero, p. 8).

¹⁵ Citado en la intervención del Representante de la Misión Permanente de Colombia en Naciones Unidas en Nueva York, embajador Néstor Osorio, ante el Consejo de Seguridad de la ONU, en el debate sobre el Medio Oriente, Nueva York, 19 de enero de 2011.

En 1969, Colombia fue de nuevo – en cuarta oportunidad – miembro no permanente del Consejo de Seguridad. En dicha ocasión se abstuvo en la votación de las resoluciones 265, 271 y 280, sin embargo en los años posteriores, el país reiteró su preocupación por los refugiados palestinos.

En 1988, tras 24 años de lucha, el Consejo Nacional Palestino proclamó “el establecimiento del Estado de Palestina sobre nuestro territorio palestino, con Jerusalén como su capital”. En octubre de ese mismo año se establecieron relaciones diplomáticas entre Palestina y Colombia¹⁶ y el 2 de mayo de 1996, año de las primeras elecciones presidenciales en Palestina, la Misión Especial de Palestina en Colombia fue creada.

En 1989, Colombia fue por quinta vez miembro del Consejo de Seguridad. Ese mismo año se producía la ocupación de Kuwait por parte de Irak. El debate en el Consejo incluyó una comparación entre la ocupación a Kuwait y la de Palestina. Colombia apoyó la Resolución del 6 de julio de 1989, relativa a Palestina, aclarando que no podía “aceptar que haya invasiones buenas” (Tirado, A. y Holguín, C., 1995).

Colombia y la agenda del conflicto

Sobre la ocupación y sus puntos centrales (Jerusalén, refugiados, asentamientos, situación de derechos humanos, fronteras y aplicación de los Convenios de Ginebra), Colombia se ha pronunciado repetidamente. Sobre la ocupación en sí, el país comparte el objetivo trazado por la ONU “de poner fin a la ocupación” (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.). Así mismo, en 1976, la Resolución 3120 apoyada por Colombia, exige el retiro de las tropas de Israel de los territorios ocupados desde 1967, reitera el derecho a la libre determinación del pueblo palestino y el derecho de los refugiados palestinos al retorno.

Colombia fue quien propuso, con audacia en los años cuarenta, “la internacionalización de Jerusalén” (*El Tiempo*, 2011, septiembre 19) otorgando neutralidad permanente a esta ciudad y otros considerados lugares santos, por medio de un “Estatuto Especial”: “[...] Jerusalén y sus alrededores merecen ser considerados como un patrimonio internacional [... entendiendo] Jerusalén y sus alrededores, incluyendo la aldea de Belén, como ‘Corpus Separatum’, esto es, con un carácter verdaderamente internacional y dependiente en forma principal del Consejo de Seguridad” de la ONU (Tirado, A. y Holguín, C., 1995).

Sobre los refugiados, Colombia dijo que:

Se deben tomar medidas eficaces a favor de los refugiados árabes. No es suficiente reconocerles compensaciones equitativas; deberían tener derecho a escoger una compensación y el regreso a su hogar y, en este último caso, deberían tener la seguridad de poder gozar de sus derechos de ciudadanía, su libertad de acción y el ejercicio de sus derechos en general (citado en Misión Especial de Palestina en Colombia, 2011, enero, p. 8).

¹⁶ La Embajada de Colombia en El Cairo es concurrente ante la Autoridad Palestina, y la Sección Consular de la Embajada en Tel Aviv atiende asuntos de carácter consular.

La postura de Colombia sobre los asentamientos es clara: “si una resolución sobre el tema de los asentamientos fuera puesta a votación nosotros votaríamos a favor de esa resolución y esto no es nuevo porque Colombia ha votado a favor de la condenación de los asentamientos”¹⁷. También Colombia usa en sus intervenciones algunas declaraciones acerca del impacto que tiene el bloqueo a Gaza sobre la población y las dificultades de acceso de la población a los servicios básicos¹⁸.

Sobre las fronteras, Colombia considera “que la creación de un Estado palestino viable, que viva en paz al lado de Israel, con fronteras definidas, seguras y reconocidas internacionalmente, debe ser fruto de una negociación directa entre las partes”¹⁹. Y, finalmente, sobre la aplicación del derecho internacional:

Estamos [...] frente a flagrantes violaciones de los principios más elementales del derecho internacional, como son el uso de la fuerza, la violación de derechos humanos, el incumplimiento de obligaciones aceptadas mutuamente, como las del cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra y otras tantas que harían más extensa mi intervención (Tirado, A. y Holguín, C., 1995).

La tendencia de Colombia en el Consejo de Seguridad durante los diferentes períodos en los que fue miembro no permanente, consistió en reconocer la imperiosa necesidad de consolidar una salida negociada al conflicto y fijó una posición ajustada al derecho internacional en relación con los ejes centrales de la agenda del conflicto, pero dichas posiciones no afectaron su política hacia Israel ni sirvieron de manera sustancial para definir la postura sobre el reconocimiento del Estado palestino en 2011.

Colombia frente al Estado palestino 2011-2012

La posición de Colombia puede considerarse relevante en el proceso de reconocimiento (o no) del Estado palestino porque durante 2011 — año en que Palestina presentó su solicitud de membresía plena ante la ONU — era uno de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. En el debate sobre la aceptación o no del Estado palestino, el voto de Colombia fue un “voto bisagra” ya que su oposición determinaba si Palestina contaba con los votos necesarios para que la solicitud prosperara — en primera instancia — y los Estados Unidos se viera obligado a usar el recurso del veto, cosa que el gobierno de Obama trató de evitar para no ahondar la desconfianza del mundo árabe hacia Washington.

Según el embajador colombiano ante la ONU, Néstor Osorio:

Desde entonces [1947] y a lo largo de las décadas siguientes, la posición colombiana ha sido diáfana: Israel es un Estado con derecho a existir en paz y con fronteras

¹⁷ Entrevista con el Embajador Néstor Osorio en la emisora *W Radio*, enero 20 de 2011. Publicada en: *Misión Especial de Palestina En Colombia* (2011, pp. 15-18).

¹⁸ Ver, por ejemplo, Intervención de S.E. Embajador Néstor Osorio, Representante Permanente de Colombia, Nueva York (2012, enero 24).

¹⁹ Intervención de S.E. Embajador Néstor Osorio, Representante Permanente de Colombia, Nueva York, 24 de enero de 2012, “Debate Abierto sobre el Medio Oriente incluida la Cuestión de Palestina”.

seguras, y por otra parte, los palestinos tienen derecho a un Estado propio que conviva en paz con Israel y avanzando hacia la prosperidad común²⁰.

En una entrevista radial, el Embajador repitió la misma tesis: “¿cuál es la posición de Colombia hoy día? Es la que ha sido su constante. Primero la del reconocimiento de un Estado de Israel, pero también el reconocimiento muy preciso del derecho de los palestinos a tener un Estado”²¹. Sin embargo, dichas declaraciones no encajan con los argumentos presentados al momento de votar, como veremos más adelante.

La información disponible permite sugerir que la decisión de Colombia de no dar apoyo al reconocimiento al Estado palestino viene de varias dinámicas, entre otras: a) el énfasis presidencialista en la definición de las relaciones internacionales bajo un gobierno que desconoce en su real magnitud la cuestión palestina, a lo que se suma la cercanía del presidente Santos con Israel (Congreso Judío Latinoamericano, s.f.)²²; b) con excepción de la voz de algunos académicos (*El Tiempo*, 2011, septiembre 19), la ausencia de debate social sobre el papel crucial que hubiera podido jugar Colombia en dicho reconocimiento; y c) los vínculos formales, informales y crecientes de Colombia con los dos principales países que se oponen al reconocimiento del Estado palestino: Israel y Los Estados Unidos.

Además de estas influencias, hay un argumento que tiende a entremezclar el conflicto con el reconocimiento del Estado palestino²³, cuando se trata de dos procesos que, si bien tienen elementos comunes, son independientes en muchos aspectos. Para ejemplarizar dicha confusión, podemos citar la respuesta de la ministra Holguín ante la pregunta sobre si Colombia reconocería al Estado palestino: “nosotros no lo vamos a hacer, seguimos en el trazado de las Naciones Unidas del Plan de Paz entre Israel y Palestina y de ahí no nos vamos a mover”²⁴. Ya ella había dicho que “una vez haya paz con Israel, se reconocerá a Palestina” (citada en Gil, L., 2011, enero 27) y se preguntaba “¿quién dice hoy que ese voto a la fuerza [a favor de reconocer el Estado palestino] llevará a la paz entre Israel y Palestina?” (*El País*, 2011, octubre 3).

En el mismo sentido se ha pronunciado el presidente Juan Manuel Santos:

Desde 1947 Colombia ha venido sosteniendo que el pueblo palestino merece tener un Estado y el pueblo israelí también, y que los dos Estados deben vivir en paz. Nosotros siempre hemos respetado y apoyado la causa palestina y siempre hemos apoyado la creación del Estado de Palestina. Y siempre hemos apoyado que el proceso para llegar a esa situación que todos queremos es una negociación (Ministerio de Relaciones Exteriores República de Colombia, 2011, octubre 19).

²⁰ Intervención del Representante de la Misión Permanente de Colombia en Naciones Unidas en Nueva York, embajador Néstor Osorio, ante el Consejo de Seguridad de la ONU, en el debate sobre el Medio Oriente, Nueva York, 19 de enero de 2011.

²¹ Entrevista con el Embajador Néstor Osorio en la emisora *W Radio*, enero 20 de 2011. Transcrita y publicada en: Misión Especial de Palestina En Colombia (enero de 2011, pp. 15-18).

²² El presidente Santos, en calidad de Ministro de Defensa, lideró el fortalecimiento de la ayuda militar entre Israel y Colombia y, por tanto, es ingenuo pensar que, ahora de Presidente, cambiaría sus prioridades de manera intempestiva.

²³ Ver las aclaraciones palestinas sobre esta confusión en De Currea-Lugo, V. (2011).

²⁴ Entrevista con la canciller María Ángela Holguín, en la emisora *W Radio*, (2010, diciembre 9).

Confundir la paz con el reconocimiento del Estado palestino es funcional al discurso sostenido ante la ONU tanto por parte de Israel como de Los Estados Unidos.

Visita del Presidente palestino a Colombia

En octubre de 2011, el presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abbas, visitó Colombia con el fin de insistir en el apoyo que necesita Palestina en el sistema de la ONU. En su gira latinoamericana, una de las metas de Abbas era lograr la apertura de tres nuevas embajadas palestinas en la región y trabajar hacia la apertura de embajadas de países latinoamericanos en los Territorios Palestinos, hoy bajo ocupación.

Posterior a la visita a Colombia, el presidente Santos dijo:

He hablado con el primer Ministro Netanyahu, de Israel; con el vocero del cuarteto el ex Primer Ministro Tony Blair. Anoche hablé con la secretaria de Estado Hillary Clinton. Vamos a explorar esos caminos y estamos analizando el mejor paso para poder lograr que las dos partes se sienten a negociar a la mayor brevedad posible (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011, octubre 11).

Igualmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores informó que: “en desarrollo de los objetivos del gobierno colombiano y de la comunidad internacional para lograr que los pueblos de Israel y Palestina puedan sentarse a negociar un acuerdo de paz, la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, María Ángela Holguín, viene desarrollando reuniones discretas con las autoridades de los dos países”.

Estas reuniones incluyeron citas en octubre de 2011 con Mahmud Abbas y Benjamín Netanyahu, y sus respectivos asesores, para “encontrar las fórmulas para que haya un diálogo directo entre israelitas y palestinos, encaminado a lograr un proceso de paz que permita llegar al reconocimiento del Estado palestino” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011, octubre 19).

El conjunto de las anteriores declaraciones refleja un discurso llamativo que trata de posicionar a Colombia como otro actor más en la búsqueda de la paz, discurso que enfrenta por lo menos tres problemas: el hecho de que Colombia tiene un conflicto armado interno que no ha resuelto, los grandes vínculos con Israel y la actitud pretenciosa de la diplomacia colombiana de querer incluirse en el Cuarteto sin reconocer su papel marginal en la comunidad internacional.

Hoy, desde el derecho internacional, es claro que Colombia no está forzada a reconocer a Palestina; esa es una decisión autónoma del gobierno colombiano. Sin embargo, también desde el derecho, es claro que Colombia debe mirar el contexto general de la situación palestina: por un lado una ocupación desde 1967 de Gaza y Cisjordania por parte de Israel, y por otro lado, la violación constante del derecho internacional en el marco de dicha ocupación. Según el derecho internacional humanitario, todas las altas partes contratantes —y Colombia lo es— tienen la obligación de respetar y de hacer respetar el derecho humanitario “en todas las circunstancias”²⁵.

²⁵ Dice el DIH que “las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias” (artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949).

Es decir, si bien tiene autonomía de reconocer o no el Estado palestino, no la tendría para callar frente a los crímenes de guerra y dicha obligación dependería no sólo de un deber moral, sino de una clara norma de derecho internacional que en este sentido le obliga.

A pesar de dicha retórica, en la práctica no hay un trato igual para Israel y para Palestina en la política exterior colombiana: ni en lo jurídico ni en lo simbólico hay una materialización de dichas declaraciones. Colombia no se ha pronunciado sobre la ilegalidad del muro que construye Israel en Palestina —ilegal según la Corte Penal Internacional (Corte Internacional de Justicia, 2004, julio 9)—, ni la ilegal práctica sistemática de construcción de asentamientos en territorio palestino ha afectado los negocios entre Colombia e Israel²⁶.

En 2011, las frases oficiales alarmistas trataron de organizar un discurso que, para resumir, justificaba la negativa colombiana frente a la solicitud palestina, alegando que el voto a favor sería contrario a la paz. Dijo el presidente Santos:

Creemos que el reconocimiento del Estado de Palestina debe ser el producto de un acuerdo de paz y no de una imposición. Porque una imposición lo que hace es polarizar a las partes y acercarlos más a una guerra, y eso Colombia no quiere que suceda" (*El Espectador*, 2011, octubre 1).

Por su parte, la ministra Holguín dijo:

Nos preocupa que (la situación) en lugar de lograr un compromiso de las partes para volverse a sentar a negociar y que pueda haber una etapa más para ver qué se logra, enrarezca tanto el ambiente que eso no se alcance (*El Tiempo*, 2011, septiembre 19 B).

En otras declaraciones, la Ministra afirmó que:

A veces pienso que la gente no dimensiona lo que puede llegar a pasar con este voto ante la ONU porque este no es un voto cualquiera de otras resoluciones [... pues] el mensaje de Colombia es que antes de generar violencia, es necesario que conversen Israel y Palestina porque con una decisión de un voto a la fuerza en el terreno no va a pasar absolutamente nada y no van a haber cambios sustanciales pues todo va a seguir igual (*El País*, 2011, octubre 3).

Los argumentos colombianos no resuelven el problema de fondo: si Colombia reconoce el derecho de los pueblos o no, o más grave aún, si Colombia tiene una política exterior independiente y respetuosa del derecho internacional. Sugerir que el voto favorable al Estado palestino por parte de Colombia "podría iniciar un conflicto en Oriente Medio" es desconocer que ya hay un conflicto; decir que Colombia actúa con responsabilidad es insinuar que la inmensa mayoría de la comunidad internacional es irresponsable por reconocer a los palestinos. Para Colombia el orden de las cosas es que cuando haya paz, reconocerá un Estado palestino, sin ver la realidad: cuando haya un Estado palestino se abrirá un camino real hacia la paz, no antes.

²⁶ Esto es cierto a pesar de recientes declaraciones del presidente Santos contra la construcción de asentamientos israelíes en territorio palestino. Ver *El Universal* (2011, septiembre 27).

Los Estados Unidos, Colombia e Israel

Algunos identifican de manera mecánica el papel jugado por Israel en Oriente Medio con el papel que juega Colombia en América Latina: socio predilecto de Estados Unidos, receptor de ayuda militar a gran escala, país rodeado por regímenes más o menos opuestos a la agenda estadounidense, aliado en la lucha contra el terror y actor de un conflicto armado que por algunos trata de ser reducido a un problema de terrorismo. Esto lleva a algunos a considerar a Colombia como el “Israel de América Latina” (Fernández, B, 2012, enero 8). Si a esto sumamos la influencia de Los Estados Unidos en la política exterior colombiana y las relaciones entre Colombia e Israel, podemos esperar cierto grado de incidencia de la política de estos dos países al momento en que Colombia mira al mundo árabe.

Vale aclarar que la dependencia de Colombia de la política exterior de los Estados Unidos no es nueva ni sólo dependiente del TLC. La economía colombiana ha sido históricamente dependiente del mercado estadounidense (Muñoz, E., 1993). Colombia además es el segundo receptor mundial de ayuda militar de los Estados Unidos (Amnesty International, s.f.), precisamente detrás de Israel y por eso repite el discurso del presidente Barack Obama de no apoyar “accionar unilaterales”.

Esto no quiere negar la independencia de la decisión colombiana frente a su política, sino matizar que esta política no se construye en abstracto, sino que refleja agendas, tensiones e intereses reales. Sin embargo, la influencia de los Estados Unidos en la política exterior colombiana no es nueva: “un férreo anticomunismo y una identificación sin matices con Estados Unidos definió la política externa colombiana hasta muy entrados los años sesenta. La subordinación consentida pasó a convertirse en un alineamiento prácticamente automático de Bogotá a Washington” (Tokatlián, 2000).

Además, el desconocimiento sobre Colombia en el mundo árabe (no más allá de ciertos lugares comunes), la vinculación de israelíes en el entrenamiento de militares colombianos²⁷ y el papel jugado por el ex presidente Uribe en la Comisión Palmer/Uribe²⁸, no contribuyen a que haya una marcada empatía en el mundo árabe por establecer vínculos con un país distante, “amigo de los enemigos” y con poca preocupación por lo que al mundo árabe le pasa, especialmente por su “poca sensibilidad” con el caso palestino.

Los lazos entre Colombia e Israel van más allá: el intercambio militar – Israel apoyó al comando colombiano que realizó la famosa operación “Jaque” contra las FARC (Melman, Y., 2008, julio 4) –, la compra de Colombia de la licencia para fabricar fusiles Galil y otros negocios de orden militar.

El comandante del Ejército israelí en la franja de Gaza se retiró y pasó al sector privado a asesorar al entonces ministro Juan Manuel Santos. Colombia gastó cerca

²⁷ Ver, por ejemplo, para el caso de la relación de las Fuerzas Armadas de Colombia y empresas de seguridad israelíes: Fernández, B. (2012).

²⁸ En 2010, Uribe fue elegido para participar de un panel de investigación de la ONU en el ataque mortal israelí a una flotilla de barcos con destino a Gaza en mayo de ese año. El informe (de 2011) afirma que el bloqueo israelí a Gaza es “una medida legítima” y “de acuerdo con” el derecho internacional. Ver el informe completo en: Palmer G., Uribe Á., Ciechanover Itzhar, J. & S. Süleyman Özdem, 2011, julio.

del 40 por ciento del presupuesto de compra de armas del Ministerio en Israel (*Semana*, 2011, marzo 19).

Es significativo que, “según reportes del Ministerio de Comercio Exterior, Israel es el primer socio comercial de Colombia en Oriente Medio. 315 empresas de ese Estado exportan a Colombia. Este mercado representa más del 80% del intercambio comercial entre Colombia y Oriente Medio” (*El Diario*, 2010, marzo 17). Israel le compra a Colombia más de 30% del carbón que consume (*La República*, 2012, febrero 20).

A pesar de la abstención frente al Plan de Partición de 1947, Colombia reconoció al Estado de Israel en febrero de 1949 y estableció relaciones diplomáticas el 1 de julio de 1957. Pero la percepción del origen de Israel en la diplomacia colombiana genera debates:

Si no estoy equivocado [...] Una parte de Palestina está siendo ofrecida como un refugio a los millares de desventurados judíos que han sido arrojados de sus hogares de Europa, que se sienten indeseables en Europa y que quieren poner fin a los incesantes infortunios y miserias que han experimentado durante los últimos veinte años. En definitiva, Palestina les permite escapar de discriminaciones y persecuciones en el mundo democrático [...] Creemos firmemente que no se debería obligar al pueblo judío a vivir únicamente en ciertas partes de Palestina, sino que debería tener así mismo el derecho de establecerse en los territorios de los Estados miembros de las Naciones Unidas, según un sistema previamente establecido de cupos de inmigración, como se ha propuesto ya. No nos agrada la perspectiva de un inmenso gueto labrado en Tierra Santa a fin de que los gentiles de la humanidad puedan descargar sus conciencias de los males infligidos a la raza judía por orden de Hitler y de sus cohortes²⁹.

Este párrafo demuestra, en nuestra opinión, un acierto y un desacierto de la posición colombiana. El desacierto —que es común a otros países— es creer que la decisión de crear a Israel en la histórica Palestina es posterior a la Segunda Guerra Mundial; esa decisión fue originalmente planteada e implementada desde finales del siglo XIX. El error no es baladí porque alimenta un cierto halo de inmunidad de Israel en cuanto “país de víctimas”. El acierto radica en subrayar la importancia de que Europa asuma su responsabilidad a través, por ejemplo, de un sistema de cupos de inmigración de judíos a países donde sean reconocidos como ciudadanos con derechos plenos.

Hoy, como reconoce el Ministerio de Relaciones Exteriores:

Israel es nuestro principal socio en la región y Colombia es su segundo socio comercial en Suramérica después de Brasil. Las relaciones bilaterales se han profundizado a través de visitas de alto nivel. Israel cuenta con un gran potencial económico y existe una gran posibilidad de complementariedad con los mercados colombianos (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f. b).

²⁹ Intervención de Colombia durante las deliberaciones del Consejo de Seguridad (27 de febrero de 1948). Citado en Tirado, A. y Holguín, C. (1995).

La política exterior de ese socio colombiano con relación al proceso de paz con los palestinos ha sido muy clara: busca hablar de paz para negarla y hablar del diálogo que eterniza para hacerlo funcional a la consolidación del control territorial. Como dijo Dov Weisglass, asesor presidencial israelí:

Quando tú congelas el proceso de paz, tú impides el establecimiento del Estado palestino, y previenes la discusión sobre los refugiados, las fronteras y Jerusalén. Efectivamente, ese paquete completo llamado Estado palestino, con todo lo que encierra, ha sido removido indefinidamente de nuestra agenda (*Haaretz*, 2004, octubre 6).

Y la política exterior colombiana ha sido funcional, en ese sentido, a remover la agenda de la paz en el caso palestino.

En 2011, el presidente Santos frente una delegación del Congreso Judío Mundial (CJM) ratificó que “Colombia no reconocerá a un Estado palestino unilateral”, declaraciones que le valieron ser invitado por el presidente del CJM a ser el orador principal en la reunión de la Junta Directiva del CJM que se realizará en Jerusalén, en junio de 2012 (Congreso Judío Latinoamericano, s.f.). Reconocer el Estado palestino no es excluyente de los diálogos de paz, salvo que la paz sea una excusa para posponer por siempre el reconocimiento del Estado palestino. Los mismos argumentos podrían haber sido usados para no reconocer a Israel como Estado en mayo de 1948, pero no fue así. Colombia reconoció a Israel como Estado en febrero de 1949 y el 11 de mayo de ese mismo año Israel fue admitido como Estado en el seno de la ONU. Es más, la membresía de Israel en la ONU estuvo supeditada a que Israel se mostrase amante de la paz y respetuoso del derecho internacional, y al cumplimiento de dos resoluciones del Consejo de Seguridad que siguen sin ser implementadas: la relativa al retorno de los refugiados de 1948 y el Plan de Partición de 1947. Ninguna de estas consideraciones jurídicas ha negado a Israel su derecho a ser Estado, a pesar de que Israel no respeta el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, ni decenas de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

Un diálogo entre partes iguales, reconocidas por la comunidad internacional y basadas en el derecho internacional, es un escenario que hace la paz algo más posible que lo sucedido hasta ahora. Por eso Colombia debería haber votado a favor de Palestina.

Conclusiones

Quando se buscan documentos o análisis de la política exterior colombiana en relación con el mundo árabe, la sensación resultante es casi de su omisión en la agenda de la política exterior colombiana. Pero esa falta de estrategia pareciera ser también común a la mirada colombiana frente a otras regiones al final del siglo XX:

Colombia llega al final de este siglo sin saber qué hacer en política exterior. La clase dirigente no parece entender lo que observa en el sistema internacional, mientras el país se sume en una violencia tremenda y desgarradora. No hay convergencia social y política ni en lo interno ni en lo externo. Desde hace tiempo el país no sabe

qué quiere y qué puede hacer en el terreno mundial. De allí que dé palos de ciego, parezca miope o se asemeje a un estrábico (Tokatlián, 2000, enero-abril).

Y en análisis más recientes se insiste en que en Colombia, en general, “aún no hay una política exterior única y con visión a largo plazo” (Pastrana, 2011), menos con relación a Palestina.

Ya en 1989, un académico decía que “[desde 1947] en adelante y a pesar de mantener una política relativamente estable con respecto al conflicto, las relaciones diplomáticas y el intercambio comercial con la región, salvo en el caso de Israel, no parecen haber tenido mayor trascendencia para nuestro país” (Ramírez, 1989). Esta tendencia se extiende hasta nuestros días.

A pesar de que la primera y única opción del gobierno colombiano sea la de no votar a favor de la solicitud palestina ante la ONU, tampoco fue su interés votar en contra, máxime cuando una abstención tiene, en la práctica, las mismas consecuencias (aunque su justificación política sea más fácil). Bajo este cálculo, como era de esperar, Colombia se abstuvo para beneplácito tanto de los Estados Unidos como de Israel y, al mismo tiempo, hizo puntuales llamados a la paz, ofreciendo también sus buenos oficios para mediar en el conflicto árabe-israelí.

La postura de Colombia podría ser tachada de ingenua si no fuera porque es más exactamente una jugada política. Sería ingenuo que Colombia intentase posicionarse en la arena internacional al mismo nivel de los miembros del Cuarteto (ONU, Estados Unidos, Unión Europea y Rusia) como facilitadores en el proceso de paz, máxime cuando Colombia tiene un conflicto armado crónico. Aunque en esta coyuntura Colombia salió más o menos bien librada, incluso durante la visita del presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abás, el problema es que el conflicto palestino continúa y el dilema colombiano también.

Colombia apuesta en su política de declaraciones no acompañadas de medidas concretas a que las palabras resuelvan el conflicto como si en la realidad no se tratara de una ocupación sino de un malentendido que se puede resolver aclarando el significado de las palabras. En enero de 1989, el entonces presidente, Virgilio Barco, manifestó:

En cuanto al problema palestino, seguimos creyendo que su solución integral sólo podrá obtenerse si se tienen en cuenta la existencia y la seguridad de todas las partes interesadas. El estado de Israel debe contar con las garantías suficientes para su propia seguridad. El pueblo palestino tiene derecho a su propia patria y a vivir en paz. Por esta razón, vemos con esperanza las iniciativas diplomáticas que se han llevado a cabo recientemente. El diálogo entre representantes de la OLP y los Estados Unidos, las perspectivas de una conferencia internacional bajo el patrocinio de las Naciones Unidas, son hechos que permiten analizar la situación con optimismo³⁰.

Estas palabras, con variables, se repiten 23 años después, mientras la ocupación se eterniza.


³⁰ “Colombia seguirá luchando por la paz”. Intervención del presidente Virgilio Barco en el saludo de año nuevo presentado al cuerpo diplomático, enero 17 de 1989. Citado en Ramírez, J., (1989).

Referencias

- Bevis, L. (2003). *The Applicability of Human Rights Law to Occupied Territories: The Case of the Occupied Palestinian Territories*. Ramala: Al-Haq.
- Amnesty International. (s.f.). U.S. Policy in Colombia Recuperado en: <http://www.amnestyusa.org/our-work/countries/americas/colombia/us-policy-in-colombia>
- BBC. (2011, septiembre 27). *Israel approves 1,100 settler homes in Gilo, Jerusalem*. Recuperado en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15080160>
- BBC. (2011, octubre 31). *US cuts Unesco funds over vote for Palestinian seat*. Recuperado en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15527534>
- B'tselem. (s.f.). *Free Rein, Vigilante Settlers and Israel's Non-Enforcement of the Law, Information Sheet*. Recuperado en: http://www.btselem.org/sites/default/files/publication/200110_free_rein_eng.pdf
- B'tselem. (2001, octubre). *Tactic Consent: Israeli Law Enforcement on Settlers in the Occupied Territories, Jerusalem, Information Sheet*. Recuperado en: http://www.btselem.org/publications/summaries/200103_tactic_consent
- B'tselem. (2004). *Administrative detention - statistics*. Recuperado en: http://www.btselem.org/administrative_detention/statistics
- B'tselem. (2004, noviembre 30). *Fatalities in the Al-Aqsa Intifada: 29 Sept. 2000 - 30 November 2004*.
- Brugal, V., Cadenasso, E. y Nuutinen K. (2001) *La Guerra de las Malvinas: La fuerza del discurso. Análisis de los diarios Clarín y La Nación durante los meses de abril, mayo y junio de 1982*. Santiago: Universidad Diego Portales. Recuperado en: http://www.archivochile.com/tesis/04_tp/04tp0021.pdf
- Congreso Judío Latinoamericano. (s.f.). *Colombia no reconocerá un Estado palestino unilateral. Lo aseguró el presidente colombiano Juan Manuel Santos ante líderes del CJM y CJL*. Recuperado en: <http://www.congresojudio.org.ar/nota.php?np=1192>
- Corte Internacional de Justicia. (2004, julio 9). *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*.
- De Currea Lugo., V. (3 de octubre de 2011). Reconocer el Estado palestino es invertir en la paz. *El Espectador*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articulo-305213-reconocer-el-estado-palestino-invertir-paz>
- De Currea Lugo., V. (2005). *Palestina: entre la trampa del muro y el fracaso del derecho*. Barcelona: Icaria.
- El Diario. (2010, marzo 17). *Capital israelí, interesado en la región*. Recuperado en: <http://www.eldiario.com.co/seccion/ECONOMICA/capital-israel-interesado-en-la-regi-n100316.html>
- El Espectador. (2011, octubre 1). *Santos, dispuesto a ayudar a palestinos e israelíes a llegar a un acuerdo*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-303019-santos-dispuesto-ayudar-palestinos-e-israelies-llegar-un-acuerdo>
- El País. (2011, octubre 3). *Canciller de Colombia reafirma negativa de Colombia a un Estado palestino*. Recuperado en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/canciller-colombia-reafirmo-posicion-del-gobierno-frente-tema-palestino>
- El Tiempo. (2011, septiembre 19). *Académicos colombianos piden al Gobierno reconocer el Estado palestino*. Recuperado en: http://www.eltiempo.com/mundo/medio-oriente/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10393784.html
- El Tiempo. (2011, septiembre 19 b). *'Gobierno apoya libre determinación del pueblo palestino': Canciller*. Recuperado en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10392104.html

- El Universal. (2011, septiembre 27). *Colombia insta a Israel a no construir asentamientos en zonas en conflicto*. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/colombia-insta-israel-no-construir-asentamientos-en-zonas-en-conflicto-45889>
- Fernández, B. (2012, enero 8). *Private security and the Israelites of Latin America*. *Aljazeera*. Recuperado en: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/01/2012157415226260.html>
- Gil, L. (27 de enero de 2011). *Palestina, una oportunidad*. *El Tiempo*. Recuperado en: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/lauragil/palestina-una-oportunidad_8803137-4
- Haaretz. (2004, octubre 6). *Top PM aide: Gaza plan aims to freeze the peace process*. Recuperado en: <http://www.haaretz.com/print-edition/news/top-pm-aide-gaza-plan-aims-to-freeze-the-peace-process-1.136686>
- Kay, A. (2004). *The current situation: Palestinian children*. Nueva York: United Nations Headquarter.
- La República. (2012, febrero 20). *'El tratado incluye tecnología, servicios, inversión y compras públicas': Mincomercio*. Recuperado en: <http://www.larepublica.co/node/1930>
- López, B. (2000). *El mundo árabo-islámico contemporáneo*. Madrid: Síntesis.
- Misión Especial de Palestina en Colombia. (2011). *El camino de América Latina hacia la Justicia y la Legalidad Internacional. El reconocimiento del Estado palestino*. Bogotá.
- Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas. (2012, enero 24). *Debate Abierto sobre el Medio Oriente incluida la Cuestión de Palestina. Intervención de S.E. Embajador Néstor Osorio, Representante Permanente de Colombia*. Recuperado en: http://www.colombiaun.org/Consejo%20de%20Seguridad/Intervenciones%202012/Debates%202012/debate_24enero_12.html
- Melman, Y. (4 de julio de 2008). *Colombia hostage rescue: the Israeli angle Israeli rescuer of 15 hostages, including Ingrid Betancourt, calls operation 'Colombian Entebbe'*. *Haaretz*. Recuperado en: <http://www.haaretz.com/print-edition/news/colombia-hostage-rescue-the-israeli-angle-1.249096>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Información Sobre La Cuestión de Palestina*. Recuperado en: <http://mre.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/a7599900452196fdbd68bf1678e9021c/Cuesti%C3%B3n+de+Palestina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a7599900452196fdbd68bf1678e9021c>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f. b). *Norte de África y Medio Oriente*. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/africa/north>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). *El camino de América Latina hacia la Justicia y la Legalidad Internacional. El reconocimiento del Estado palestino*. Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011, octubre 11). *Las frases del encuentro entre el Presidente Juan Manuel Santos y el Jefe de La Autoridad Nacional Palestina Mahmoud ABBAS*. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/1165>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011, octubre 19). *Comunicado Gobierno de Colombia sobre Israel y palestinos*. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/1361>
- Muñoz, E. (1993). *Las relaciones comerciales entre Colombia y Estados Unidos: visión retrospectiva y situación actual*. *Colombia Internacional*, 21, pp. 11-15. Recuperado en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/156/index.php?id=156>
- Pastrana, E. (2011). *La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era de Santos?* *KAS Paper*, 15.
- Ramírez, J., (1989). *La proclamación del Estado palestino y sus implicaciones en las relaciones internacionales*. *Colombia Internacional*, 5. Recuperado en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/indexar.php?c=Revista+No+05>

- Roy, O. (2007). *El Islam y el caos. El mundo islámico ante los retos del Siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra.
- RNW. (2011, agosto 30). *América Latina y el reconocimiento del Estado palestino*. Recuperado en: <http://www.rnw.nl/espanol/article/am%C3%A9rica-latina-y-el-reconocimiento-del-estado-palestino>
- Said, E. (2008). *Orientalismo*. Barcelona: Debolsillo.
- Semana. (2003, marzo 17). *Colombia respalda a EEUU contra Irak*. Recuperado en: <http://www.semana.com/noticias/colombia-respalda-eeuu-contra-irak/68889-3.aspx>
- Semana. (2011, marzo 19). *Wikileaks: El papel de Israel contra las Farc*. Recuperado en: <http://www.semana.com/nacion/wikileaks-papel-israel-contra-farc/153602-3.aspx>
- Palmer G., Uribe Á., Ciechanover Itzhar, J. & S. Süleyman Özdem. (2011, julio) *Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident*. Recuperado en: <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/world/Palmer-Committee-Final-report.pdf>
- Sommer, K. (2003). Forbidden to move. *News from Within*, 4, pp. 11-30.
- Tirado, A. y Holguín, C. (1995). Algunas posiciones de Colombia. En Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas, *Recopilación de las actividades realizadas por la delegación de Colombia y las posiciones adoptadas en los diferentes temas desde la creación de la organización hasta 1995*. Recuperado en: http://www.colombiaun.org/Historia/Participacion%201945-1995/ONU_1945-1995.html
- The Guardian. (2011, noviembre 1). *How Unesco countries voted on Palestinian membership*. Recuperado en: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/01/unesco-countries-vote-palestinian-membership>
- The Israeli Committee Against House Demolitions, ICAHD. (2010, julio 28). *Statistics on House Demolitions (1967-2010)*. Recuperado en: http://www.icahd.org/?page_id=5508
- The World Bank Group. (2000). *The impact of Prolonged Closure on Palestinian Poverty*. Recuperado en: http://edoc.bibliothek.uni-halle.de/servlets/MCRFileNodeServlet/HALCoRe_derivate_00002182/The%20impact%20of.pdf;jsessionid=bilirmca8d?hosts=
- Tokatlián, J. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, 48. Recuperado en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/indexar.php?c=Revista+No+48>
- United Nations. (2011, septiembre 13). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967*. Recuperado en: <http://www2.ohchr.org/english/countries/ps/mandate/index.htm>
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Viloria de la Hoz, J. (2003). Loricá, una colonia árabe a orillas del Río Sinú. *Cuadernos de Historia Económica y Empresarial*, 10. Recuperado en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/cuadernos/10.pdf>
- W Radio. (2010, diciembre 9). Entrevista con la canciller María Ángela Holguín. Recuperado en: <http://www.wradio.com.co/oir.aspx?id=1396238>
- W Radio. (2011, enero 20). Entrevista con el embajador Néstor Osorio. En Misión Especial de Palestina en Colombia, *El camino de América Latina hacia la Justicia y la Legalidad Internacional. El reconocimiento del Estado palestino* (pp. 15-18). Bogotá.



■ La política exterior colombiana a la luz de los tratados ratificados por el Congreso entre 1968 y 2011

*Juan Pablo Milanese**
*Juan José Fernández***

Introducción

El objeto del presente trabajo dista de ser novedoso. De hecho, desde hace años existe una gran proliferación de estudios sobre las principales tendencias y particularidades de la política exterior colombiana durante las últimas cuatro décadas. No obstante, este trabajo exhibe un significativo grado de originalidad, que reside en el modo en que ha sido realizado, basándose en una revisión y sistematización de las 707 leyes aprobatorias de tratados y otros actos internacionales sancionadas desde enero de 1968 hasta diciembre de 2011. Esto le otorga un perfil cuantitativo que lo diferencia de buena parte de la producción realizada en el área.

Además, aún cuando el trabajo es un fin en sí mismo, aspiramos a que, por la riqueza de los datos¹, pueda transformarse en un artículo inspirador de hipótesis y preguntas de investigación que permitan profundizar sobre distintos aspectos de la política exterior colombiana hasta hoy menos explorados.

* Profesor Asistente, Departamento de Estudios Políticos, Universidad ICESI.

** Profesor Asistente, Departamento de Estudios Políticos, Universidad ICESI.

¹ Consideramos importante aclarar que los datos están a disposición de cualquier investigador o estudiante que tenga interés en utilizarlos y que sólo deben solicitárselos a algunos de los autores.

El artículo se caracterizará por una lógica fundamentalmente descriptiva, guiada por una serie de premisas clave que le dan coherencia. Entre ellas podemos destacar algunas como: la existencia de tendencias desde el punto de vista geográfico o temático; la primacía, o falta de ella, en lo referido al ámbito estructural —bilateral, multilateral o regional— de relacionamiento de Colombia con el mundo; y el papel jugado por las potencias hegemónicas, emergentes y medianas o los países semejantes en esas interacciones. Todo esto analizado desde dos unidades temporales básicas como son la totalidad del período —1968 a 2011— y cada una de las presidencias individualmente hablando.

Somos conscientes de que la primera reacción que esto puede despertar en el lector es que la política exterior de ningún Estado se limita exclusivamente a la diplomacia, ni la diplomacia a la firma y ratificación de tratados internacionales. Por esa misma razón asumimos que la información que presentamos muestra sólo una realidad parcial, pero que, independientemente de las limitaciones, puede representar, como ya mencionamos, un interesante aporte para el análisis de la política exterior colombiana.

Es importante señalar que la naturaleza del trabajo nos obliga a hacer algunas aclaraciones relevantes. En primer lugar que, como mencionamos, estamos haciendo referencia a la sanción de leyes aprobatorias de tratados y otros actos internacionales, por lo que no necesariamente se los contabilizará en la presidencia en la que fueron firmados, sino en aquella cuando fueron ratificados. Además, también es importante explicar que la ratificación de un proyecto por parte del Congreso colombiano no significa la aprobación de su o sus contrapartes, ni tampoco indica el momento en que pueda o puedan haberla realizado.

Por último es importante señalar que no todos los tratados poseen el mismo peso específico. Considerando esto, realizaremos algunos señalamientos particulares a lo largo del texto. Sin embargo, el análisis se concentrará en una revisión general de los tratados que no pondera la importancia de cada uno de ellos, como consecuencia del alto número y las dificultades para clasificarlos de acuerdo a su importancia por el carácter fuertemente subjetivo que implicaría esta tarea. No obstante, consideramos que los tratados ratificados representan un indicador razonablemente fiable de tendencias o particularidades de la política exterior durante la etapa y de cada período presidencial. ¿Por qué? Desde un punto de vista general, porque representan uno de los modos en que se materializan formalmente los acuerdos entre actores políticos internacionales.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con cada presidencia en particular, debemos tener en cuenta que, en primer lugar, cualquier proyecto no puede permanecer en el Congreso durante más de dos legislaturas y que su radicación es responsabilidad exclusiva del poder Ejecutivo. Esto hace que aún cuando no exista una coincidencia entre firma y ratificación, normalmente sí ocurra entre radicación y ratificación. En este sentido, se espera que si un gobierno radica un proyecto, esté de acuerdo con él. En segundo lugar, aún cuando el tratado haya sido impulsado o firmado por otro gobierno, la responsabilidad de su éxito legislativo recae fundamentalmente en el poder Ejecutivo. En ese sentido, si el siguiente presidente estuviera insatisfecho con el tratado, podría hundirlo durante su trámite legislativo sin mayores inconvenientes.

Una explicación institucional de la relevancia de los tratados en la política exterior

El análisis se caracterizará por el reconocimiento de una noción amplia de política exterior, basada en la definición que esboza Eduardo Velosa Porras en el presente volumen. Partimos de la premisa de que es una política pública que se caracteriza por abarcar la totalidad de las acciones estatales frente a otros actores internacionales y al sistema en su conjunto.

Es importante señalar que lo anterior no significa que el Estado detente el monopolio sobre su diseño y ejecución. Por el contrario, en ella influyen otro tipo de interés que, intentan satisfacer las demandas de variados tipos de actores relevantes tanto de carácter estatal como no estatal². De hecho, lejos estamos de cuestionar lo que consideramos realidades irrefutables del proceso de formación de políticas públicas en el campo internacional, como las señaladas, por ejemplo, por autores como Putnam (1988), al hacer referencia a los juegos de dos niveles, o Allison (1998), al referirse a sus modelos dos y tres.

Dicho esto, tampoco podríamos ignorar la presencia de factores de carácter institucional que tendrán un fuerte impacto sobre estas políticas. De hecho, elementos como el régimen político interno no solamente multiplican o reducen el número de actores formales con poder de veto (Tesbelis, 2002), sino que también abren o cierran el potencial impacto de otros actores sociales sobre el diseño o la ejecución de la política exterior y los procesos de *accountability* que se puedan producir en torno a ella.

Tampoco podemos negar la existencia de asimetrías entre los diferentes actores. Normalmente, aquellos que carecen de poder formal de veto limitarán su participación, con mayor o menor intensidad, al ejercicio de influencia más que a la toma de decisiones (Velosa Porras, en este volumen). Por esta razón, su ejecución recae fundamentalmente en la rama ejecutiva del poder. De hecho, independientemente del caso que estemos analizando, los ejecutivos están estructuralmente mejor posicionados que cualquier otro actor para impactar sobre el proceso de toma de decisiones en este campo (Milanese, 2007a).

En este sentido, los tratados internacionales son una buena muestra de ello, ya que durante el proceso legislativo, el Congreso, aún gozando de poder de veto, debe comportarse de forma estrictamente reactiva, limitándose exclusivamente a su ratificación o rechazo, no pudiendo realizar adhesiones o sustracciones directas al texto de los mismos³.

Habiendo aclarado lo anterior, surge la pregunta sobre la relevancia misma de los tratados. Desde nuestro punto de vista, la respuesta puede derivarse de una revisión muy sintética de tres escenarios potenciales que para Keohane (2005, p. 211) caracterizan a la política internacional: la armonía, la cooperación y la discordia.

² En línea con estos modelos, podemos mencionar innumerables actores que pueden estar directamente involucrados en este tipo de políticas. Estos van más allá de los gobiernos, incluyéndose las burocracias, los legisladores, los grupos de presión, etcétera. Aún cuando en el caso colombiano autores como Tickner (2007, p. 99) remarcan que no obstante los intentos de participación de la sociedad civil, la incidencia sobre la política exterior continúa siendo escasa.

³ Algo similar ocurre con el resto de los actores sociales cuyo poder de *lobby* en esa instancia se limita a la posibilidad de aceptar o rechazar.

Partiendo de la premisa de que consideramos imposible la presencia de una lógica de total armonía (que representaría un estado de apolítica como consecuencia de la total falta de debate y divergencias), la firma y ratificación de tratados representa la estrategia formal más común para evitar escenarios de discordia (Keohane, 2005). En este sentido se constituyen como una herramienta que permite la coordinación de los actores disminuyendo la posibilidad de que la acción unilateral de uno de ellos produzca consecuencias adversas en los demás. De este modo, aún cuando no signifiquen la ausencia de conflicto, pueden representar un esfuerzo por superarlo en el plano efectivo y evitarlo en el potencial, utilizando una mecánica que permita reducir consistentemente los costos de transacción.

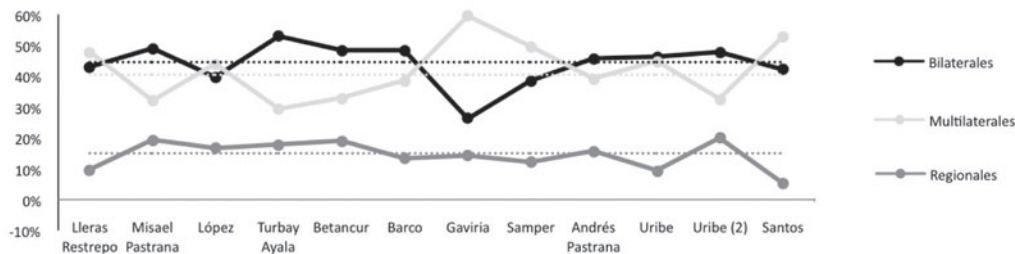
De aquí, y cómo señalamos previamente, nuestro análisis no se caracterizará por el proceso de conformación de la política exterior, sino de la revisión de los tratados como muestra de la materialización formal de dichos procesos. Desde ahí intentaremos identificar regularidades y tendencias divergentes presentes en este tipo de políticas durante las últimas cuatro décadas.

Ámbitos estructurales de la política exterior colombiana

El primer punto que desarrollaremos tiene que ver con la identificación de tendencias vinculadas a los ámbitos estructurales – bilateral, multilateral o regional –⁴ a través de los que Colombia se relacionó con el resto del mundo.

Si tenemos en cuenta las últimas cuatro décadas en su conjunto, no podemos plantear abiertamente la supremacía de alguno. De hecho, existe solamente un ligero predominio de los tratados bilaterales sobre los multilaterales. Sin embargo, es importante remarcar que al revisarla más precisamente, esta tendencia muestra un comportamiento cíclico caracterizado por fuertes oscilaciones. Por otra parte, los tratados de corte regional gozaron de uno mucho más estable, de tal forma que se observan escasas variaciones de carácter significativo, identificables fundamentalmente al inicio y al final del período.

Gráfico 1. Ámbito estructural de las relaciones exteriores colombianas (1968-2011)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

⁴ Entendemos como bilaterales los acuerdos realizados exclusivamente con un Estado como contraparte, multilaterales aquellos que se firman con más de un Estado y que, simultáneamente, no responden a un patrón de carácter regional. Es decir, el acuerdo incluye una lógica de carácter global o hemisférico.

Utilizando como unidad de análisis cada una de las presidencias, es interesante observar, como intuitivamente se puede suponer al revisar la Tabla 1, que existe una relación de carácter negativo entre los tratados de carácter bilateral y multilateral, mientras que los regionales muestran un patrón menos preciso en relación a su comportamiento. No obstante, en este último caso, puede presenciarse una fuerte correlación –también de carácter negativo– entre ellos y los multilaterales, sin que sea significativa la relación con los bilaterales.

Tabla 1. Correlación entre porcentaje de tratados de carácter bilateral, multilateral y regional, según presidencia (1968-2011)

		Bilaterales	Multilaterales	Regionales
Bilaterales	Correlación de <i>Pearson</i>	1	-,886**	0,301
	Sig. (bilateral)		0	0,341
	N	12	12	12
Multilaterales	Correlación de <i>Pearson</i>	-,886**	1	-,709**
	Sig. (bilateral)	0		0,01
	N	12	12	12
Regionales	Correlación de <i>Pearson</i>	0,301	-,709**	1
	Sig. (bilateral)	0,341	0,01	
	N	12	12	12

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

Dentro de este marco, los períodos que más intensamente se caracterizaron por el predominio del multilateralismo fueron las presidencias de Cesar Gaviria, Ernesto Samper⁵ y Juan Manuel Santos (para este último caso, ver Flandes en este volumen), en las que podría intuirse una vocación particularmente marcada hacia lo global. En el caso de Gaviria, esta tendencia puede vincularse a lo que Pardo (1990) caracterizó como un esfuerzo por producir una diversificación de las relaciones internacionales del país, visible en la lógica global tanto desde el punto de vista geográfico como del temático. De hecho, al revisar la Tabla 4 podemos observar una distribución relativamente pareja de tratados de acuerdo al tema y un fuerte predominio de los acuerdos de carácter global que alcanzan prácticamente 60% del total de los ratificados durante esa presidencia.

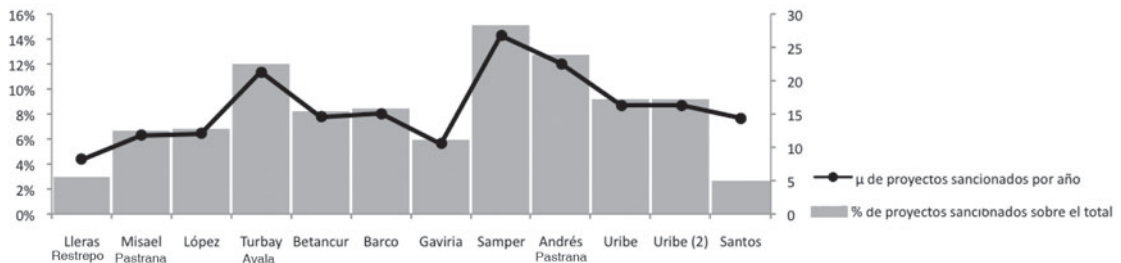
⁵ Cabe remarcar que estamos haciendo referencia a razones porcentuales dentro de cada gobierno. Aún cuando en la presidencia de Gaviria la brecha porcentual entre los multilaterales y bilaterales fue sustancialmente mayor, en términos reales es prácticamente igual a la de Samper, que ratificó un mayor número de tratados tanto bilaterales como multilaterales y regionales que su predecesor.

Sobre esta política ejerció una gran influencia el contexto internacional. De hecho, nunca podríamos aislar la política exterior de lo que sucede en el mundo donde está inmersa. Mucho menos en un escenario como el de la inmediata posguerra fría (Cardona, 1992; Cardona y Tokatlián, 1991; Fazio Vengoa, 1997), caracterizado, entre otras cosas, por una evidente tendencia hacia el avance del multilateralismo. Hacemos referencia, por ejemplo, a un escenario caracterizado por intensos procesos de liberalización del comercio que se materializaban en el avance de la Ronda Uruguay y la institucionalización de lógicas multilaterales como representó el paso del GATT a la Organización Mundial del Comercio.

Aún no apreciándose tan claramente, el cambio comenzó a producirse durante el gobierno de Virgilio Barco, cuando empezó a revertirse el predominio del bilateralismo presente en las administraciones anteriores. Cabe remarcar que su administración implicó un avance hacia un diseño mucho más pragmático que el de sus predecesores, intentando producir una universalización de la política exterior (Pardo, 1990; García, 2011). Esta supremacía de la lógica multilateral también caracterizó al gobierno de Samper. Sin embargo, a diferencia de los casos de Gaviria y Barco, asumió una vocación claramente tercermundista que se manifestó visiblemente desde el mismo inicio de su gestión (Pardo, 1994 y 1997; Ramírez, 1997).

Una tendencia opuesta, en lo que respecta al ámbito estructural, puede ser observada durante los gobiernos de Misael Pastrana, Belisario Betancur y el segundo período de Álvaro Uribe, pero, fundamentalmente, en el de Julio César Turbay⁶. Sin embargo esto no debe ser entendido como un ensimismamiento desde el punto de vista político⁷. De hecho, es interesante remarcar que en el último de estos casos podemos observar un momento de explosión de la ratificación de tratados. El Gráfico 2 nos muestra que solo fue superado por Samper y Andrés Pastrana. Este fue el resultado de un activo proceso de ratificación de un amplio número de acuerdos bilaterales que representa un período de apertura y diversificación de relaciones, en línea con un proceso que podríamos señalar como el primer intento liberalizador fallido (Carvajal, 1993).

Gráfico 2. Porcentaje de proyectos sancionados por presidencia y promedio anual de los mismos (1968-2011)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

⁶ Aunque en este último caso la disminución de los tratados internacionales se relacionó de forma directa con el aumento de los regionales.
⁷ Incluso momentos caracterizados por el multilateralismo, fundamentalmente el gobierno de Gaviria, representaron los períodos presidenciales con el menor número de tratados ratificados.

Cabe remarcar que desde el punto de vista del volumen de tratados ratificados, fueron las presidencias de Samper (15,1%), Andrés Pastrana (12,7%) y Turbay (12,0%) seguidos de las de Uribe (9,2% en cada una), las que mostraron los porcentajes más altos. En este sentido, es interesante señalar que en el caso de Samper se rompe una extendida idea que identifica al período como una fase de aislamiento internacional relacionada con los efectos producidos por el “proceso ocho mil”. No obstante esto pueda ser cierto en lo que respecta al vínculo con Estados Unidos (Londoño, 2011), no lo es en términos de las relaciones con el mundo desde un punto de vista más general, apuntando a lo que Carvajal (2006, p. 142) denominó una diversificación forzada.

Así el punto crítico en la relación con Estados Unidos, y en menor medida con Europa occidental —de hecho durante la administración de Samper se firmaron y ratificaron tratados con España y Gran Bretaña—, obligó al Gobierno a repensar su política estableciendo vínculos fundamentalmente de carácter multilateral (Pardo, 1997) y regional (Milanese, 2007a; Ramírez, 2011)⁸, diversificando las contrapartes en lo referido a los bilaterales (Carvajal, 2006). En este sentido, puede observarse la aparición recurrente de países como Rusia o Marruecos, por solo mencionar algunos socios no tradicionales. Este efecto también puede ser observado en la Tabla 4, al revisar el evidente peso que los tratados marco tuvieron dentro de ese gobierno.

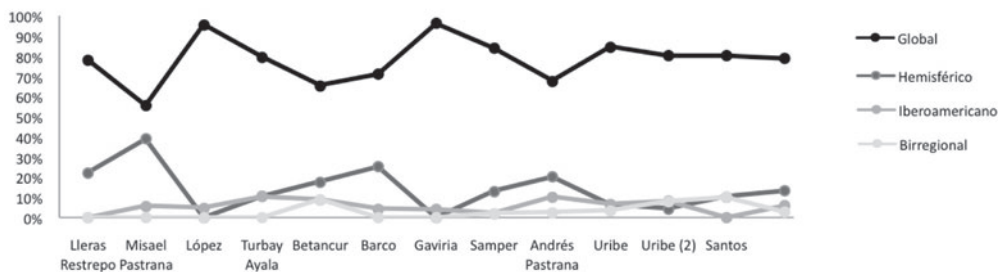
Tendencias geográficas de la política exterior colombiana

En línea con lo anterior, es interesante comenzar a revisar cuáles fueron las tendencias de las distintas administraciones desde el punto de vista de la ubicación geográfica de las contrapartes. Si nos concentramos en los tratados de carácter multilateral, podemos observar un claro predominio de aquellos de naturaleza global, en la mayor parte de los casos, directamente vinculados al sistema de Naciones Unidas.

Posiblemente el único en que esta lógica fue moderada fue el gobierno de Misael Pastrana (y con menor ímpetu los de Barco y Betancur), cuando la proporción de tratados de carácter hemisférico se acercó a los globales como consecuencia de la proliferación de iniciativas residuales provenientes, directa o indirectamente, de la Alianza para el Progreso o a los acuerdos interamericanos de proscripción de armas nucleares, tema en el que la presión de las dos superpotencias fue particularmente intensa (Milanese, 2007b).

⁸ En este sentido, desde el punto de vista del contexto internacional, podemos tener en cuenta a la presidencia de Samper, sobre todo a la primera parte, como una continuación del escenario ya caracterizado durante la administración Gaviria. Es decir, un período singularizado por un predominio del multilateralismo, a lo que le podemos sumar una etapa de impulso en lo referido a la integración andina, gracias a la intensidad del trabajo del Consejo Presidencial Andino.

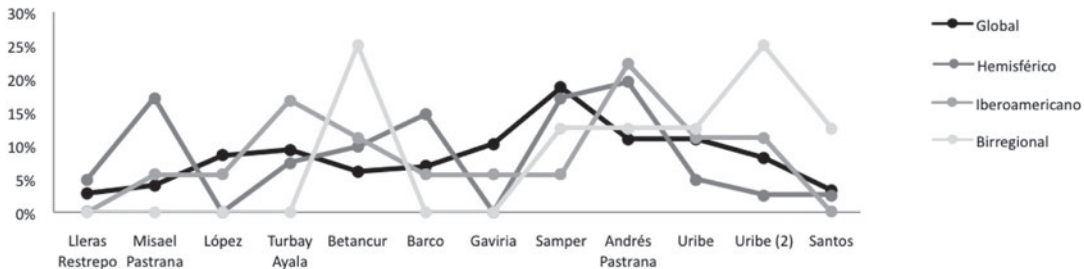
Gráfico 3. Naturaleza de los tratados multilaterales por presidencia (en porcentajes, 1968-2011)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

La presidencia de Pastrana Borrero no solo se caracterizó por contar con un predominio relativo de este tipo de tratados, sino incluso por representar una de las tres administraciones en las que más tratados de este tipo fueron ratificados. De hecho, solo los gobiernos de Andrés Pastrana y Samper estuvieron a la par. Sin embargo, durante sus períodos presidenciales se ratificaron más del doble de los tratados por lo que la relación es menos significativa.

Gráfico 4. Proporción de tratados ratificados en cada presidencia según su naturaleza (en porcentajes, 1968-2011)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

Vale remarcar que los perfiles global y hemisférico estuvieron fuertemente correlacionados de forma negativa. Es decir, en aquellos gobiernos en que aumentó la proporción de tratados de carácter global disminuyó intensamente el hemisférico y viceversa (no existió ningún tipo de relación entre estos y los iberoamericanos y regionales que, en repetidas oportunidades, mostraron ser irrelevantes desde el punto de vista numérico).

Tabla 2. Correlación entre porcentaje de tratados de carácter global, hemisférico, iberoamericano y regional, según presidencia (1968-2011)

		Global	Hemisférico	Iberoamericano	Birregional
Global	Correlación de <i>Pearson</i>	1	-,894**	-0,31	-0,143
	Sig. (bilateral)		0	0,328	0,658
	N	12	12	12	12
Hemisférico	Correlación de <i>Pearson</i>	-,894**	1	-0,008	-0,204
	Sig. (bilateral)	0		0,98	0,526
	N	12	12	12	12
Iberoamericano	Correlación de <i>Pearson</i>	-0,31	-0,008	1	0,052
	Sig. (bilateral)	0,328	0,98		0,872
	N	12	12	12	12
Birregional	Correlación de <i>Pearson</i>	-0,143	-0,204	0,052	1
	Sig. (bilateral)	0,658	0,526	0,872	
	N	12	12	12	12

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

Analizando de manera agregada todos los tratados multilaterales, regionales y bilaterales, podemos observar un vínculo más estrecho con América Latina y el Caribe que con el resto de las regiones del mundo. De hecho, si se toma en cuenta el total del período, más de 53% de los tratados estuvieron directamente relacionados con esa región. El resto se dividió en casi 30% con Europa, 4,5% con América del Norte, poco más de 8% con Asia, casi 1% con Oceanía y 3,9% con África.

Esta no parece ser una distribución extraña; de hecho, tanto razones geopolíticas como el número de países que componen a cada región pueden resultar explicaciones convincentes. Entre las primeras, la autopercepción de Colombia como país latinoamericano antes que sudamericano, incentivada por su posición de pivot entre América Meridional, Central y el Caribe, que simplifica la posibilidad de acercamientos —aún cuando una proporción muy grande de este tipo de tratados está directamente vinculado a la región andina y sus procesos de integración regional.

En el segundo de los casos el número de países que compone cada región es esencial en la proporción de tratados; por ejemplo, aún cuando Estados Unidos haya tenido históricamente una relación privilegiada con Colombia, el hecho de que América del Norte tenga solamente dos países limita la posibilidad de que represente una proporción grande de los acuerdos firmados y ratificados.

Además, es importante remarcar que, como señala Tickner (2003, pp. 170, 171), desde el inicio del período de nuestro interés, específicamente desde el gobierno de Carlos Lleras, la política exterior colombiana comenzó a caracterizarse por una reorientación que involucró cada vez con

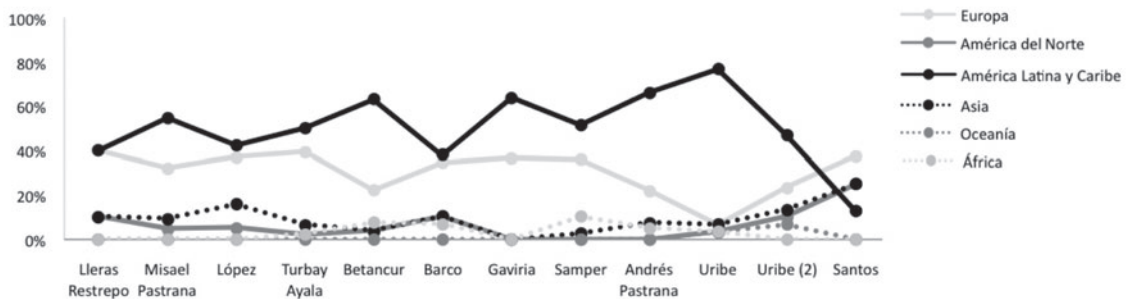
más ímpetu a sus vecinos. Sin embargo, como puede observarse en el Gráfico 5, la intensidad de ese relacionamiento no siempre fue constante.

Por ejemplo las administraciones de Betancur, Gaviria, Andrés Pastrana y Uribe (primer gobierno), se caracterizaron por un fuerte predominio del porcentaje de tratados ratificados que incluían como contraparte a países de la región. Otros casos, no obstante mantenerse el predominio, muestran los picos más bajos: Alfonso López y, particularmente, Barco (donde se observa una fuerte convergencia con Europa en lo referido a los porcentajes).

Pero cabe remarcar que este análisis se limita a la distribución porcentual en cada uno de los gobiernos. Si, en cambio, realizamos el análisis en términos reales, podemos observar que fueron Andrés Pastrana, Turbay, Samper, Uribe (primer gobierno)⁹ y Betancur (con 35, 34, 29, 26 y 24 tratados respectivamente) los más importantes. En tanto que Gaviria solamente llega a superar a Lleras y Santos, sobre quienes no contabiliza más de un año y medio de gobierno.

Por otro lado, llama la atención el bajo porcentaje de tratados ratificados durante el año y cinco meses evaluados del gobierno de Santos, teniendo en consideración la estrecha relación establecida con los países de la región, sobre todo los vecinos. En este sentido, como mencionamos, podemos observar que la política exterior va mucho más allá de la mera firma y ratificación de tratados y se puede entender que el énfasis del actual Gobierno estuviera puesto en la distensión de las relaciones fuertemente deterioradas durante el segundo gobierno de Uribe¹⁰.

Gráfico 5. Distribución geográfica de los tratados por presidencia (en porcentajes, 1968-2011)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

Interesante es el hecho de que pareciera existir un primer interés por Asia durante los años setenta y ochenta. Esto muestra que no obstante históricamente no fuera un tema prioritario, tampoco estaba fuera de la agenda. De hecho, García (2011) señala que ya para esa época comenzaban a

⁹ Llama la atención durante el primer gobierno de Uribe la enorme proporción de tratados ratificados con distintos países de América latina y el Caribe, aún cuando las relaciones fueran tensas.

¹⁰ Vale recordar que, como mencionamos en el apartado teórico, los tratados no son necesariamente una muestra de ausencia de tensiones.

establecerse contactos razonablemente importantes con la región, aunque desde el punto de vista comercial recién en este siglo se pueda hablar de una intensificación más sensible.

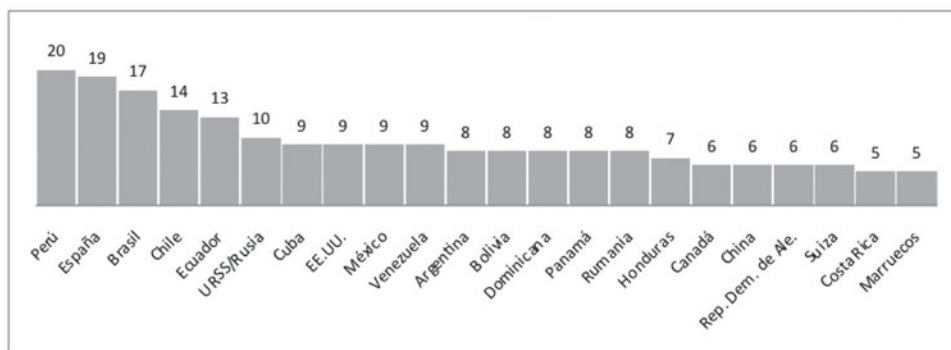
Estos datos están en línea con las apreciaciones de Pardo (1987) y Pardo y Tokatlián (1989), que hacen referencia a un aumento de las relaciones con esta región durante el período de Barco —de acuerdo a nuestros datos también las de López y Turbay—, argumentando que durante dicha administración el orden político dejó de centrarse en el Atlántico. De hecho, García (1997, p. 142) lo denomina como el período del despegue diplomático. Pero, simultáneamente, también es importante señalar que, como menciona Pastrana (2010), a finales de los ochenta se desperdició la oportunidad proveniente de la iniciativa australiana de participar en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, desaprovechándose la ocasión de unirse a dicho esquema, mientras que países latinoamericanos como México, Chile y Perú sí lo hicieron.

Cabe realizar una mención final al caso de África para el que observamos cómo la mayor parte de los pocos tratados ratificados se concentran durante la administración de Samper, caracterizada, como mencionamos, por su perfil tercermundista.

Desde el punto de vista bilateral, siguiendo la línea anteriormente trazada, es interesante señalar que la mayor parte de los tratados se concentraron en América Latina y el Caribe. Sin embargo, pueden resaltarse casos pertenecientes a otras regiones, como los de España, la Unión Soviética y Rusia y Estados Unidos.

Un lugar destacado es ocupado por los países andinos, entre los que aparece como el caso más visible Perú. Vale subrayar que el vínculo con estos países no se limita a los acuerdos bilaterales, a los que sumándoles los de carácter regional, se los posicionaría en un lugar de claro privilegio.

Gráfico 6. Países con los que se celebró el mayor número de tratados ratificados (1968-2011)



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

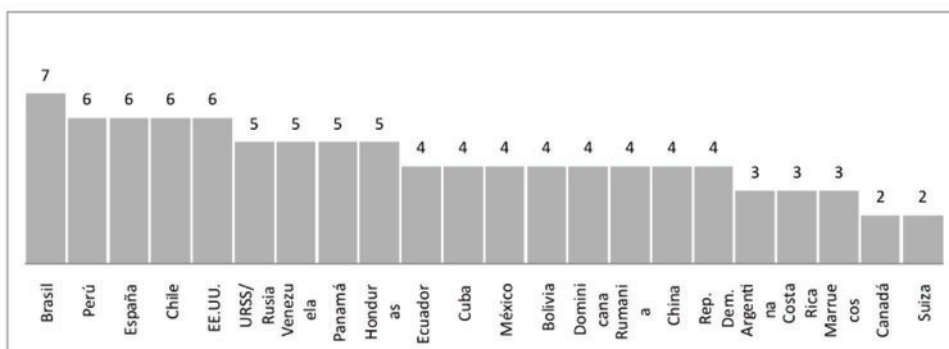
Contra intuitivamente Estados Unidos no aparece entre los países con los que más tratados se han firmado, ubicándose, incluso, por detrás de la Unión Soviética. Llamativo, además del volumen de tratados firmado con este último país, es el número de aquellos que se ratificaron con otros países antagonistas de Estados Unidos como Rumania, la República Democrática Alemana, Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Bulgaria — todos pertenecientes al bloque socialista — u otros

casos como el de Argelia. Esto nos muestra, como plantea Ardila (1991, p. 139), que no obstante el perfil anticomunista de la mayor parte de las administraciones colombianas, este no fue un criterio excluyente que impidiera la diversificación de relaciones¹¹. Incluso, fue justamente durante el inicio del período estudiado en este trabajo, cuando comenzaron a establecerse vínculos con los países socialistas buscando abrir nuevos mercados (Pardo y Tokatlián, 1989).

Naturalmente, esto está lejos de significar que Estados Unidos no haya ocupado la posición de máximo privilegio en la agenda del gobierno colombiano. Tres consideraciones —ya advertidas— pueden matizar el hecho de su posición relegada con respecto al número de tratados ratificados: el mencionado reconocimiento de la política exterior como algo más abarcador que la mera aprobación de acuerdos formales, la importancia (en términos de asuntos, alcances y efectos) de los documentos mismos aprobados, y la regularidad con que acuerdos formales entre las partes estuvo presente a lo largo del período abordado (ver Gráfico 7).

En otras palabras, reconocer la preponderancia de otros países en términos del número de tratados bilaterales firmados no debe implicar la desestimación del argumento según el cual el eje de la política exterior colombiana tendió a estar dirigido hacia una lógica clásica del *réspice polum*, interrumpida cíclicamente por la de *réspice similia* (Pardo y Tokatlián, 1989; Bagley, 1982).

Gráfico 7. Número de presidentes que ratificaron tratados con cada país



Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

El Gráfico 7 indica el número de períodos presidenciales en los que fueron aprobados tratados bilaterales con los distintos países. Hecha ya la consideración sobre la relación privilegiada con Estados Unidos, cabe señalar la relevancia de Brasil, en tanto potencia regional y emergente. Diecisiete tratados bilaterales en siete períodos presidenciales colombianos diferentes nos dan la pauta de un vínculo particularmente importante con ese país. Esto puede entenderse en línea con la afirmación de Flemes (presente volumen)¹², según la cual potencias secundarias —como es el caso de Colombia— buscarían establecer estrategias de *soft-balancing* que les permitan ocupar

¹¹ De hecho, el anticomunismo de Turbay —el más activo en ese sentido— no le impidió firmar y ratificar cuatro tratados con países comunistas ni lo llevó obstaculizar durante su período la ratificación de cinco provenientes del gobierno de López.

¹² También ver Ardila y Tickner (2009).

posiciones de privilegio en la jerarquía regional, más allá de la existencia de desavenencias. De hecho, como se afirma en la décima nota al pie de este documento, los tratados no son necesariamente una muestra de ausencia de tensiones, sino que reconocemos que pueden ser, entre otras cosas, un mecanismo para solucionarlas o evitarlas.

También en relación con las potencias emergentes podemos observar un fuerte incremento en el número de tratados que coincidió con el inicio del siglo XXI —aunque podemos identificar algunas excepciones en las presidencias de López, Betancur y Barco—, intensificándose desde 2007 en adelante. Entre estos casos podemos identificar contrapartes como China, India y los llamados CIVETS.

Tendencias temáticas de la política exterior colombiana

Una breve revisión, intentando identificar posibles tendencias vinculadas a la filiación de cada presidente, no arroja resultados esclarecedores. Reconocemos que los cuatrienios de presidencias liberales incluyeron poco más de la mitad de los tratados aprobados durante el período. Cabe considerar, sin embargo, que este partido cuenta con una mayor cantidad de presidencias durante el lapso de tiempo revisado. Mientras tanto, durante las de origen conservador se completa cerca de 28% de las ratificaciones, en tanto que durante las dos de Uribe 18,4% y en lo que va del cuatrienio de Santos 3% del total.

Más allá de estos datos estrictamente descriptivos no existe ningún tipo de información relevante que nos permita establecer alguna relación entre la filiación partidaria de los presidentes y la política exterior¹³. Pareciera ser en cambio, como puede intuirse en apartados anteriores del trabajo, que los contextos históricos —nacionales e internacionales— son los que impactan más intensamente sobre ella. En este sentido, los siguientes párrafos se constituyen en evidencia de lo anterior, sin olvidar que, además y sin embargo, importa reconocer también el papel de la agencia en su construcción.

Por empezar, observar la Tabla 3, tomando las cuatro décadas como conjunto, nos permite reconocer los principales temas en los que se operó desde el punto de vista de los tratados internacionales: *ciencia y tecnología, cultura, educación y deportes; comercio de bienes y servicios e inversiones e instituciones y organizaciones internacionales, tratados marco*. Con un menos peso podemos encontrar asuntos sobre *derechos humanos, civiles, minorías, asistencia humanitaria, migraciones y refugiados; medio ambiente, seguridad y, finalmente, lucha contra el narcotráfico*.

¹³ De hecho, variables como el vínculo con Estados Unidos carecen por completo de relación con la filiación partidaria. Como puede observarse en Cardona (2011, p. xvii) tanto presidentes liberales como conservadores siguieron tanto lógicas de *réspice polum* como de *réspice similia*. Así, mientras que entre los primeros podemos identificar a Turbay, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe; entre los segundos, a López Michelsen, Betancur y Samper. Por otro lado, posiciones intermedias pueden ser reconocidas en Lleras Restrepo, Misael Pastrana, Barco, Gaviria y Santos.

Tabla 3. Impacto de cada presidencia sobre los tratados ratificados por tema (en porcentajes, 1968-2011)

Tema	Lleras Restrepo	Misael Pastrana	López	Turbay	Betancur	Barco	Gaviria	Samper	Andrés Pastrana	Uribe	Uribe (2)	Santos	Total general
1	1,9%	1,9%	0,0%	7,4%	3,7%	9,3%	7,4%	29,6%	13,0%	9,3%	9,3%	7,4%	100,00%
2	9,5%	7,1%	2,4%	7,1%	11,9%	7,1%	0,0%	9,5%	23,8%	14,3%	7,1%	0,0%	100,00%
3	1,2%	7,2%	3,6%	12,0%	12,0%	10,8%	7,2%	24,1%	6,0%	7,2%	4,8%	3,6%	100,00%
4	3,2%	6,4%	10,4%	8,8%	8,0%	8,8%	4,0%	14,4%	10,4%	4,8%	16,0%	4,8%	100,00%
5	14,3%	23,8%	14,3%	9,5%	0,0%	0,0%	9,5%	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%	4,8%	100,00%
6	5,0%	5,0%	17,5%	12,5%	2,5%	2,5%	12,5%	15,0%	10,0%	5,0%	12,5%	0,0%	100,00%
7	2,7%	10,3%	3,4%	17,8%	13,0%	8,9%	7,5%	8,9%	9,6%	8,9%	8,2%	0,7%	100,00%
8	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	20,0%	0,0%	20,0%	20,0%	20,0%	0,0%	0,0%	100,00%
9	0,0%	0,0%	2,2%	17,4%	4,3%	6,5%	4,3%	26,1%	15,2%	15,2%	6,5%	2,2%	100,00%
10	4,5%	9,1%	9,1%	18,2%	18,2%	9,1%	0,0%	9,1%	4,5%	9,1%	9,1%	0,0%	100,00%
11	0,0%	7,0%	16,3%	7,0%	7,0%	16,3%	9,3%	4,7%	11,6%	18,6%	2,3%	0,0%	100,00%
12	0,0%	0,0%	14,3%	14,3%	0,0%	7,1%	7,1%	0,0%	28,6%	14,3%	14,3%	0,0%	100,00%
13	8,3%	8,3%	8,3%	8,3%	0,0%	8,3%	0,0%	16,7%	16,7%	0,0%	8,3%	16,7%	100,00%
14	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	28,1%	40,6%	9,4%	9,4%	0,0%	100,00%
15	0,0%	8,3%	25,0%	16,7%	8,3%	0,0%	8,3%	0,0%	16,7%	8,3%	0,0%	8,3%	100,00%
Total	3,0%	6,6%	6,8%	12,0%	8,2%	8,5%	5,9%	15,1%	12,7%	9,2%	9,2%	2,7%	100,00%

Categorías de temas: 1. Derechos humanos, civiles, minorías, asistencia humanitaria, migraciones y refugiados; 2. Seguridad y defensa; 3. Instituciones y organizaciones internacionales, tratados marco; 4. Comercio de bienes y servicios, inversiones; 5. Finanzas y fisco; 6. Trabajo, seguridad social y salud; 7. Ciencia y tecnología, cultura, educación y deportes; 8. Turismo; 9. Medio ambiente; 10. Desarrollo, ganadería, minería y pesca; 11. Transporte y telecomunicaciones; 12. Estupefacientes y lavado de activos; 13. Patentes y derechos de autor; 14. Derecho penal y delitos comunes; 15. Límites.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

Una mirada más precisa de cada una de las presidencias tiende a ratificar la información apenas planteada, mostrando a estos temas como los más recurrentes. No obstante, también puede reconocerse que existieron modificaciones en la intensidad en que cada uno de ellos se manifestó. Por ejemplo, durante los últimos años podemos observar un fuerte énfasis en los acuerdos comerciales, mientras que durante los setenta e inicios de los ochenta en áreas como las de *ciencia y tecnología, educación y cultura* especialmente.

Esta información puede ser complementada por la de la Tabla 4 que a diferencia de la anterior no nos muestra el peso de cada tema en cada presidencia sino, por el contrario, el de cada una de estas sobre los primeros. En este sentido, puede presenciarse cómo los años noventa se presentan como un período de quiebre. De hecho, durante la presidencia de Samper comenzó a mostrarse una tendencia al cambio de ejes temáticos de la política exterior, al margen de un evidente aumento del volumen de tratados ratificados (sobre esto y su contexto, ver Fazio Vengoa, 1997).

En este sentido, temas como los *derechos humanos, civiles, de minorías*, etcétera, los acuerdos relativos a *derecho penal, turismo, medio ambiente o patentes y derechos de autor* comenzaron a jugar un papel predominante en la agenda, desplazando a otros tradicionalmente más recurrentes como *trabajo, seguridad social y salud* —particularmente fuerte durante la administración de López—, *finanzas y fisco* —aunque este tema vuelve a retomar intensidad con la llegada de Uribe— y en menor medida *desarrollo ganadería, minería y pesca* —que fueron particularmente fuertes durante los gobiernos de Turbay y Betancur.

Otra característica interesante para remarcar durante las administraciones de Samper y Andrés Pastrana y, en menor medida en la primera de Uribe, es la mayor diversificación de temas sobre los que se ratificaron tratados, predominando en el volumen de ratificación si se las compara con otras presidencias.

Tabla 4. Impacto de cada tema sobre el total de los tratados por cada presidencia (en porcentajes, 1968-2011)

Tema	Lleras Restrepo	Misael Pastrana	López	Turbay	Betancur	Barco	Gaviria	Samper	Andrés Pastrana	Uribe	Uribe (2)	Santos	Total general
1	4,8%	2,1%	0,0%	4,7%	3,4%	8,3%	9,5%	15,0%	7,8%	7,7%	7,7%	21,1%	7,6%
2	19,0%	6,4%	2,1%	3,5%	8,6%	5,0%	0,0%	3,7%	11,1%	9,2%	4,6%	0,0%	5,9%
3	4,8%	12,8%	6,3%	11,8%	17,2%	15,0%	14,3%	18,7%	5,6%	9,2%	6,2%	15,8%	11,7%
4	19,0%	17,0%	27,1%	12,9%	17,2%	18,3%	11,9%	16,8%	14,4%	9,2%	30,8%	31,6%	17,7%
5	14,3%	10,6%	6,3%	2,4%	0,0%	0,0%	4,8%	0,0%	0,0%	1,5%	6,2%	5,3%	3,0%
6	9,5%	4,3%	14,6%	5,9%	1,7%	1,7%	11,9%	5,6%	4,4%	3,1%	7,7%	0,0%	5,7%
7	19,0%	31,9%	10,4%	30,6%	32,8%	21,7%	26,2%	12,1%	15,6%	20,0%	18,5%	5,3%	20,7%
8	0,0%	0,0%	0,0%	3,5%	0,0%	5,0%	0,0%	2,8%	3,3%	4,6%	0,0%	0,0%	2,1%
9	0,0%	0,0%	2,1%	9,4%	3,4%	5,0%	4,8%	11,2%	7,8%	10,8%	4,6%	5,3%	6,5%
10	4,8%	4,3%	4,2%	4,7%	6,9%	3,3%	0,0%	1,9%	1,1%	3,1%	3,1%	0,0%	3,1%
11	0,0%	6,4%	14,6%	3,5%	5,2%	11,7%	9,5%	1,9%	5,6%	12,3%	1,5%	0,0%	6,1%
12	0,0%	0,0%	4,2%	2,4%	0,0%	1,7%	2,4%	0,0%	4,4%	3,1%	3,1%	0,0%	2,0%
13	4,8%	2,1%	2,1%	1,2%	0,0%	1,7%	0,0%	1,9%	2,2%	0,0%	1,5%	10,5%	1,7%
14	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	1,7%	1,7%	2,4%	8,4%	14,4%	4,6%	4,6%	0,0%	4,5%
15	0,0%	2,1%	6,3%	2,4%	1,7%	0,0%	2,4%	0,0%	2,2%	1,5%	0,0%	5,3%	1,7%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Categorías de temas: 1. Derechos humanos, civiles, minorías, asistencia humanitaria, migraciones y refugiados; 2. Seguridad y defensa; 3. Instituciones y organizaciones internacionales, tratados marco; 4. Comercio de bienes y servicios, inversiones; 5. Finanzas y fisco; 6. Trabajo, seguridad social y salud; 7. Ciencia y tecnología, cultura, educación y deportes; 8. Turismo; 9. Medio ambiente; 10. Desarrollo, ganadería, minería y pesca; 11. Transporte y telecomunicaciones; 12. Estupefacientes y lavado de activos; 13. Patentes y derechos de autor; 14. Derecho penal y delitos comunes; 15. Límites.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Representantes de la República de Colombia (<http://www.camara.gov.co/portal2011/>)

En relación a otras presidencias, consideramos particularmente interesante mencionar el impacto de los períodos de Turbay, Betancur y Barco en lo referido a *tratados marco, instituciones y organizaciones internacionales*, siendo tan sólo superados por el período de Samper que, como mencionamos en un apartado anterior, mostró un extraordinario activismo desde este punto de vista. Además es interesante señalar que los cuatro casos representan una alta proporción del total de los ratificados en cada una de las respectivas presidencias.

Una mención especial merecen los temas de *estupefacientes y lavado de activos y derechos penales y delitos comunes*, que experimentaron una extraordinaria concentración durante el gobierno de Andrés Pastrana. En este período, también se pueden resaltar asuntos relacionados con *seguridad y defensa*, así como con *comercio*, importancia que se mantiene durante el gobierno de Uribe.

Ejes centrales de la política exterior colombiana durante los últimos quince años

En línea con lo anterior, y más allá del volumen sobre el total de tratados ratificados que cada una representó, existen, desde nuestro punto de vista, tres áreas particularmente relevantes de la política exterior. Estas son *seguridad y defensa*, *lucha contra el narcotráfico* y *comercio de bienes y servicios e inversiones*. Es por ello que a continuación ofreceremos una revisión un poco más detallada de los mismos.

Los acuerdos sobre *seguridad y defensa* tuvieron un peso particularmente importante durante las presidencias de Andrés Pastrana y Uribe —sobre todo en su primer período—. De hecho, la suma de ambas administraciones representa casi 40% del total de este tipo de tratados firmados en las cuatro décadas. Naturalmente estos tuvieron que ver con la intensificación del conflicto armado e hicieron referencia, fundamentalmente, a la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento, el tráfico y el empleo de distintos tipos de armamentos, municiones y explosivos¹⁴.

La primera de esas presidencias coincidió justamente con el establecimiento de una concepción de la seguridad fuertemente vinculada al narcotráfico y fue acompañada por la normalización de las relaciones bilaterales con Estados Unidos que permitieron reanudar la lógica cooperativa que las había caracterizado en el pasado (Tickner, 2003; Cardona, 2001). Se estableció así una tendencia hacia la narcotización de la agenda, vinculada a la internacionalización del conflicto local¹⁵, que alcanzó su punto máximo con el Plan Colombia, y donde el tema de los estupefacientes aparecía como indivisible del de la seguridad.

A esta percepción se le agrega un fuerte discurso antiterrorista, fundado bajo una nueva doctrina seguridad producto de los atentados del 11 de septiembre de 2001. De este modo, además de la previa narcotización, durante el gobierno de Uribe comenzamos a percibir el incremento de un poderoso componente de lucha contra el terrorismo que le permitió no sólo legitimar, sino también financiar su política de seguridad democrática (Carvajal, 2011, p. 275; Borda, 2007).

Es interesante remarcar que previamente, por el contrario, la agenda de seguridad estaba enfocada en cuestiones completamente distintas. Como es esperable, éstas se relacionaban mucho más con temas propios de la Guerra Fría. De hecho, durante décadas podemos observar entre los tratados ratificados cuestiones como la no proliferación de armamento nuclear tanto a nivel regional como multilateral (Milanese 2007b), a lo que podemos sumar algunos elementos geopolíticos vinculados a las fronteras con los vecinos.

Como acabamos de señalar, el tema de la seguridad no puede ser abordado sin incluir simultáneamente la lucha contra el narcotráfico. En este sentido la evidencia muestra que el período más intenso en lo relativo a acuerdos de lucha contra la droga fue el del presidente Andrés Pastrana —seguido por la administración Samper—. Este se vio particularmente activo

¹⁴ Aunque también se pueden identificar otros que adhieren a restricciones o condiciones especiales para el uso de ciertos tipos de armamento y explosivos. En ambos períodos, el total de documentos convertidos en Ley de la República corresponden a protocolos o convenciones internacionales.

¹⁵ Situación que desembocó en lo que Tickner (2007) señaló como una intervención por invitación visible tanto en los gobiernos de Pastrana como de Uribe.

en lo referido a la ratificación de tratados vinculados a *estupefacientes y lavado de activos* a los que podríamos vincular otros, frecuentemente relacionados, como *derecho penal y delitos comunes* — fundamentalmente referidos a *cooperación judicial y asistencia penal mutua*, uno a traslado de personas condenadas—. En ambos casos, observamos el predominio de una tendencia al bilateralismo. En línea con lo mencionado, una tendencia similar se mantuvo durante los gobiernos de Uribe. En este sentido, predominaron los acuerdos con América Latina —Cuba, Paraguay, República Dominicana, Perú, Brasil— aunque también fueron firmados tratados con España.

En el plano comercial, la revisión de los tratados se concentró básicamente en dos categorías: *comercio de bienes y servicios, e inversiones y patentes y derechos de autor*. Como pudo observarse en los casos anteriores, nuevamente los años noventa representaron un quiebre en este tema específico. Este dato no es casual ya que, como mencionamos, responde a un período de fuerte apertura e internacionalización de los mercados que impactó intensamente a América Latina.

En este sentido, en lo referido a la segunda categoría, los cuatrienios de Samper, Andrés Pastrana y lo que va de gobierno de Santos evidencian la mayor cantidad de tratados aprobados (16,7% del total en cada período, lo que, sin embargo, representa no más de dos leyes en cada caso). Por otro lado, la evidencia permite reconocer una mayor actividad en lo relativo a aprobación de tratados comerciales y de inversión durante las presidencias de Samper y de Uribe (segunda administración). Del total de documentos aprobados durante el período en revisión, el cuatrienio de Samper pone 14,4% (con 18 leyes aprobadas en total), en tanto que el segundo de Uribe 16% (20 en total).

Mientras tanto, en lo referido al porcentaje que cada administración representó sobre el total de los acuerdos comerciales ratificados, se destacan: Uribe (segundo mandato) con 16%, Samper con 14,4% y con iguales porcentajes Andrés Pastrana y López (10,4%). Estos datos van en línea con lo que la bibliografía plantea con respecto a cada una de estas administraciones. Paradójicamente el porcentaje más bajo —a excepción de Lleras, aunque en este caso aclaramos que hacemos referencia a poco más de un año y medio de su gobierno— es el del gobierno de Gaviria. No obstante, consideramos que representa un dato razonable, no solo por el escaso número de tratados ratificados en su gobierno, sino porque, además, la liberalización de mercados que llevó adelante se caracterizó por la unilateralidad.

Vale remarcar que, como puede observarse en la Tabla 4, las administraciones de Uribe (segunda) y Santos se caracterizan por el predominio de la ratificación de acuerdos comerciales sobre cualquier otro tipo de tratados. También cabe realizar una mención particular al gobierno de Barco y especialmente al de Gaviria. Aún cuando en ninguno de los casos se haya ratificado una proporción particularmente alta con respecto al total de los tratados de carácter comercial, representaron iniciativas significativas para la economía colombiana, como fueron el relanzamiento andino y el establecimiento del G3 — más allá de sus modestos resultados.

Los años 1995, 1996 y 1998 fueron particularmente importantes en lo referido a aprobación de acuerdos sobre *promoción y protección recíproca de inversiones*. las contrapartes fueron: Cuba, Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Perú y España. A esto se añade un convenio con Estados Unidos para arreglos de diferencias relacionadas con inversiones sobre la base de un documento previo de 1965. El resto de documentos comerciales aprobados durante el período del gobierno Samper se dividen entre acuerdos y convenios comerciales (con México y Venezuela en 1994, que luego se limitaría a un acuerdo entre México y Colombia, con la República Checa, con Malasia, con la República Argelina Democrática Popular y con la Federación Rusa, además de conclusión de un acuerdo en

1995 con Hungría) y convenios marco sobre comercialización de azúcar y café (multilaterales), y de animales y productos de origen animal (uno bilateral, específicamente con Brasil).

Por su parte, el segundo cuatrienio de Uribe fue escenario de la aprobación en el Congreso de importantes acuerdos de libre comercio con Estados Unidos (y su respectivo y posterior protocolo modificadorio), con Chile; El Salvador, Guatemala y Honduras; Canadá, y con el llamado grupo de Estados AELC (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza). Otros convenios relacionados con asuntos de cooperación comercial y complementación económica serían aprobados también: con México y Venezuela, con Turquía, y entre la CAN y la EU finalmente. En lo que respecta a la aprobación de acuerdos sobre inversión, se encuentran uno con Suiza y otro con Perú, además de uno de carácter multilateral del Fondo Multilateral de Inversiones del BID. El resto de tratados aprobados corresponde a una amplia variedad de asuntos relacionados con comercio, entre los que se encuentran asuntos marco sobre comercialización de ciertos productos y los cuidados fitosanitarios respectivos, por ejemplo.

Consideraciones finales

La revisión hecha sobre los tratados nos muestra que, en términos generales, los principales argumentos, intuiciones e hipótesis sobre la política exterior colombiana, durante el período que abarca el presente trabajo, tienden a confirmarse. Si bien es cierto que a primera vista podrían realizarse algunos llamados de atención, por cuenta de algunos descubrimientos que vayan en contra de un par de ellas, estos no resultan finalmente suficientes para desacreditarlas, en tanto se reconoce que la aprobación misma de tratados es sólo una dimensión –y no la totalidad– de la política exterior colombiana.

Dicho lo anterior, puede resaltarse la contribución del texto a la confirmación a través de datos empíricos de algunos argumentos, intuiciones o hipótesis más significativos en torno al tema. Se encuentra, por ejemplo, la ausencia de un vínculo entre filiación partidaria y enfoques particulares con respecto al asunto de la política exterior como política pública.

Asimismo, se percibe una particular intensificación de la ratificación de tratados desde la década de 1990. En este sentido, no obstante, pueden observarse algunas particularidades que rompen con las intuiciones tradicionales vinculadas al activismo en política exterior. Es el caso de los gobiernos de Samper –de alta intensidad, a pesar de una frecuentemente palpable intuición sobre su condición de aislamiento– y de Turbay –cuyo período, anterior al mencionado, se caracterizó por tener niveles extraordinarios de ratificación y diversificación entendida en términos de variedad de contrapartes– para el contexto, siendo similares a los de los períodos más altos de los noventa en adelante).


En relación al ámbito estructural, los resultados también están en línea con las expectativas, mostrando un comportamiento cíclico. Desde el punto de vista temático, ocurre algo similar: se confirman los principales argumentos, intuiciones e hipótesis sobre el manejo de asuntos clave como lucha contra las drogas, seguridad y defensa, y apertura comercial.

Finalmente, en lo que se refiere a lo corrido del actual gobierno de Santos puede decirse que, en términos generales, y no obstante la todavía escasa aprobación de tratados, su manejo de la política exterior va en línea con las afirmaciones realizadas por Flemes en el presente volumen.

Referencias

- Allison, G. (1998). *La esencia de la decisión: Análisis Explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ardila, M. y Tickner, A. (2009). *El papel de la sociedad civil en la política exterior colombiana*. Documento preparado a la Misión de Política Exterior. Bogotá.
- Ardila, M. (1991). *¿Cambio de norte?* Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI; Tercer Mundo.
- Bangle, B. (1982). Colombia en el Caribe: ¿el nuevo aliado norteamericano? En J. Tokatlián y K. Schubert (Eds.), *Relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe y la política colombiana* (pp. 371-390). Bogotá: CCC, FESCOL.
- Cardona, D. (1992). El primer bienio de la administración Gaviria: algunas reflexiones sobre su política exterior. *Colombia Internacional*, 19, pp. 3-10
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002): hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, 53, pp. 53-74.
- Cardona, D. (2011). ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. xv-xli). Bogotá: FESCOL.
- Cardona, D. y Tokatlián, J. G. (1991). Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa. *Colombia Internacional*, 14.
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 273-305). Bogotá: FESCOL.
- Carvajal, L. (2006). Tres años del gobierno de Uribe. *Oasis*, 11, pp. 135-149.
- Carvajal, L. (1993). Neointegración, neoliberalismo y Política Exterior Colombiana. *Colombia Internacional*, 22, pp. 3-11.
- Fazio V., H. (1997). América Latina y los procesos de globalización: oportunidades, dilemas y desafíos. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (pp. 21-45). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- García, P. (2011). Colombia transpacífica: opciones de política y liderazgo regional. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 179-199). Bogotá: FESCOL.
- García, P. (1997). La dimensión transpacífica de la política exterior colombiana. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (pp. 136-151). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Keohane, R. (2005). En Borja, A., *Interdependencia, Cooperación y Globalismo: Ensayos sobre las Instituciones Internacionales de Roberto O. Keohane*. México: DEI, CIDE.
- Londoño, J. F. (2011). Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 235-272). Bogotá: FESCOL.
- Milane, J. P. (2007a). *Colombia y Venezuela. Interpresidencialismo e integración regional*. Cali: ICESI.
- Milane, J. P. (2007b). *Uso pacífico de la energía nuclear en Argentina y Brasil y EURATOM. Cooperación e integración regional*. Cali: Exploraciones, ICESI.
- Pardo G., R. (1997). Colombia y Estados Unidos: intoxicados por las drogas. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (pp. 296-319). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

- Pardo, R. (1994). Algunos aspectos de la política exterior colombiana en la administración Samper. *Colombia Internacional*, 27, pp. 3-8.
- Pardo, R. (1990). La Política Exterior del Presidente César Gaviria Trujillo. *Colombia Internacional*, 12, pp. 3-9.
- Pardo, R. (1987). La política exterior de la administración Barco. *Análisis Político*, 2, pp. 84-96.
- Pardo, R. y Tokatlián, J. G. (1987). *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Pastrana, E. (2010). "La política exterior colombiana en materia de integración. *Comentario Internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, pp. 52-61, Quito.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42 (3), pp. 427-460.
- Ramírez, S. (2011). América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. En D. Cardona (Ed.), *Colombia una política exterior en transición* (pp. 125-144). Bogotá: FESCOL.
- Ramírez, S. (1997). Colombia en el Movimiento de Países No Alineados. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (pp. 152-177). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Tickner A. (2003). Colombia: U.S. Subordinate, Autonomous Actor, or Something in-Between. En F. Mora & J. Hey (Eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy* (pp. 165-184). Boulder: Rowman and Littlefield Publishers.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional* 65, (1), pp. 90-111.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: how political institutional work*. Princeton: Princeton University Press.
- Velosa Porras, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.



Colombia en el ámbito multilateral: su papel actual en las organizaciones internacionales y frente al derecho internacional

*Mario Arroyave Quintero**

Introducción

El presente artículo busca dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿ha tenido Colombia una tradición de privilegiar el multilateralismo y de respetar el derecho internacional?, ¿ha regresado Colombia al multilateralismo?, ¿valora nuevamente Colombia de palabra y de hecho la importancia del derecho internacional para el desarrollo de relaciones pacíficas de cooperación?, ¿cómo se puede evaluar su papel como miembro no permanente del Consejo de Seguridad?, ¿cómo se vienen desarrollando las relaciones de Colombia con sus vecinos en los ámbitos institucional, regional y global?

El artículo se cimienta en la combinación de los dos marcos teóricos propuestos para la redacción de este libro, es decir, el neorealismo y el neoinstitucionalismo, ya que son apropiados para analizar diferentes periodos de la política exterior colombiana. De otro lado, el trabajo tiene un alcance histórico a partir de la presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), así que las respuestas se abordan, donde es pertinente, con referencia a este marco de tiempo. Arrancar desde este periodo se justifica porque en ese Gobierno tiene origen la

* LL.M. (Leipzig) Master of law: Recht der Europäischen Integration, Docente de Derecho Público, Universidad Santiago de Cali, miembro del grupo Gicpoderi. Actualmente becario del DAAD y PhD candidato del Instituto de Derecho Internacional, Derecho Europeo y Derecho Público en la Universidad de Leipzig (Alemania).

llamada doctrina *réspice similia* (mirar a los semejantes) y, además, coincide con el surgimiento del conflicto armado en Colombia (aunque los orígenes del conflicto se pueden situar en 1964 con la fundación de las FARC), el cual ha sido un elemento central o determinante para la política exterior del país, pues ha motivado la posición de Colombia en el escenario internacional, las relaciones con EE.UU y su mayor o menor alienación al unilateralismo o al ejercicio de una política exterior de sentido multilateralista.

Planteamiento teórico

La política exterior de Colombia es una política de gobierno y no de Estado, centrada en el pensamiento del presidente de turno y carente de una suficiente burocracia profesional (KAS Papers, 15, p. 21). Esto se deriva de la misma estructura constitucional del país y su pronunciado presidencialismo. El artículo 189.2 de la Constitución de 1991 señala al Presidente como el responsable de la política exterior. En este sentido, los cambios de gobierno en Colombia son de gran significado para dicha política, pues es dependiente y puede cambiar con un nuevo mandatario. En este sentido cualquier diversificación temática y geográfica está anclada al carácter presidencialista de la política exterior colombiana, por lo que cualquier política puede modificarse al término de tres o cuatro años o siete, de acuerdo a las coyunturas, siendo posible retroceder de un periodo a otro a temas anteriores (KAS Papers, 15, p. 23).

De acuerdo con Flandes (en este volumen), los cambios de gobierno a través de las elecciones (además de otros factores¹) pueden tener un impacto en la forma en que las potencias secundarias impugnan o cooperan con la potencia principal respecto a asuntos regionales. Así mismo, el cambio de gobierno no solamente trae consigo nuevos liderazgos y percepciones individuales que afectan la conducta internacional de los Estados (Jervis, 1976, citado por Flandes, en este volumen), sino nuevos direccionamientos para la agenda de política exterior, cuando un nuevo gobierno posee una impronta ideológica distinta a del gobierno precedente (Flandes, en este volumen). Lo anterior tiene aplicación en Colombia, pues los cambios de gobierno han influido en el diseño de la política exterior y en especial en el relacionamiento del país tanto con Estados Unidos como a nivel regional y global.

Por otro lado, en la elaboración de la política exterior participan diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales. Pero hay unos actores que priman sobre los demás en la medida en que tienen la capacidad de decidir la orientación o el curso de acción del Estado en el sistema internacional (Velosa, en este volumen). Para el caso de Colombia, quien decide la orientación de la política es el presidente Santos, quien con su personalidad le ha dado un giro de la política exterior colombiana². No obstante, el gobierno no es totalmente libre de ejercer su política exterior, ya que los diferentes actores internos, tales como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los grupos de interés económico, los medios, las fuerzas armadas etcétera, también influyen en la toma de decisiones relacionadas con los asuntos exteriores (Flandes, en este volumen).

¹ Por ejemplo: las preferencias de los intereses económicos relevantes, los *think tanks* de la política exterior y militar, así como el rol de los medios de comunicación, el parlamento y la opinión pública.

² El Presidente se autodescribe así: "antes que soldado, he sido diplomático". Ante esta declaración resulta consecuente esperar que las relaciones internacionales sean tramitadas por medio de la diplomacia y que ésta pase a ocupar un lugar central en la política exterior del país. Véase discurso de posesión presidente Santos (2010, agosto 7).

Para Colombia uno de los factores clave internos que juegan un papel en el diseño de la política exterior es el conflicto armado, ya que este ha sido determinante a la hora de tomar decisiones que comprometiesen asuntos internacionales. El conflicto interno ha estado constantemente en el centro del problema y ha condicionado en múltiples ocasiones la posición de Colombia, al punto que se puede hablar de una diplomacia para la paz en un largo periodo de la política exterior colombiana, desde el último cuarto del siglo pasado hasta la fecha (Tokatlián, 1999). Por lo demás, resulta muy interesante que cuando el Estado colombiano ha intentado negociar con la guerrilla, su posición internacional ha sido en todo caso más multilateral que cuando está decidido a combatir militarmente a los alzados en armas.

Pero no sólo el pensamiento del presidente de turno y los diferentes actores locales son fundamentales para el diseño y la aplicación de la política exterior, sino también el contexto tanto internacional como local, en el cual se desarrolla dicha política. Velosa (en este volumen) señala que “los individuos, al interior de una organización cuentan con instituciones que definen y orientan las conductas permitidas o válidas y, a su vez estos modelos organizacionales e instituciones tienen un efecto directo sobre la política exterior”. Las instituciones y las organizaciones definen el contexto en el que los tomadores de decisión se mueven (Velosa, en este volumen). Los líderes o tomadores de decisión actúan en ambientes institucionales que los constriñen o que les permiten influenciar de manera directa la política exterior (Checkel, 1993, citado por Velosa, en este volumen). Así, el papel de los líderes debe tener contexto institucional (Velosa este volumen).

En este sentido, una de las principales instituciones que deben observar los Estados en el ejercicio de su política exterior es el derecho internacional, el cual hoy tiene gran significado para el comportamiento de cualquier nación “aunque los funcionarios gubernamentales apenas los sepan” (Zomosa, 2002, p. 187). Incluso, el realismo político sostiene que la política internacional opera dentro de la trama de normas y a través del instrumental de las instituciones, aunque aclaran que la política internacional no puede reducirse a las normas legales y a las instituciones y nunca llega a ser idéntica a ellas (Morgenthau, 1978, p. 17).

¿Ha tenido Colombia una tradición de privilegiar el multilateralismo y de respetar el derecho internacional?

La respuesta a estas dos preguntas es en todo caso negativa, es decir que Colombia no ha tenido una posición de privilegiar el multilateralismo, sino que, por el contrario, su política exterior se caracteriza históricamente más por el alineamiento al unilateralismo estadounidense. Sin embargo, algunos presidentes han tratado de aplicar una política multilateral (por ejemplo, Alfonso López Michelsen, Belisario Betancur y Juan Manuel Santos) aunque hayan mantenido en asuntos de fondo la línea norteamericana. Sobre el respeto por el derecho internacional, varios hechos comprometen la responsabilidad de Colombia, la mayoría derivados del conflicto armado. A continuación se abordan las preguntas de manera separada sin con ello desconocer la relación estrecha que existe entre los dos tópicos.

a) Colombia sostiene una larga relación muy especial y estrecha con EE.UU. tanto en el plano económico como político y militar, etcétera, e incluso se señala que Colombia funge como un

punto para los norteamericanos hacia Sudamérica (Flemes, 2009, p. 3). El interés de EE.UU. por la Latinoamérica fue expresado ya en 1823 en el célebre discurso del presidente estadounidense James Monroe con la frase: “América para los americanos”. Estas palabras pasaron a la historia como la Doctrina Monroe. En el discurso se señaló que cualquier intervención europea en Latinoamérica sería considerada un acto de agresión (Kahle, p. 39, en Olivares, 2006, p. 22).

Corresponde a la verdad señalar que la política exterior de Colombia, en comparación con los demás países latinoamericanos, ha sido fuertemente influenciada por EE.UU., pues ha sido Washington quien ha determinado en múltiples ocasiones los lineamientos de las políticas económicas, sociales y de seguridad de Colombia. El país ha estado sujeto a la doctrina de *réspice polum* (mirar al norte), según la cual, desde comienzos del siglo XX, todas las políticas de Estado y decisiones en materia de política internacional deberían estar sujetas a los lineamientos de la estrella polar del norte (González, 2004, p. 263). Esta doctrina fue introducida en la política exterior colombiana por el presidente Marco Fidel Suárez, quien gobernó entre 1918 y 1921 (Pastrana, 2011b, p. 1).

Tradicionalmente Colombia ha estado ceñida al unilateralismo, lo cual hace discutible considerar su política exterior como multilateral, ya que la toma de muchas decisiones exteriores ha sido influenciada por EE.UU. A partir de esta dependencia se plantea que Colombia ha sido una nación aislada del sistema internacional (Cepeda y Sánchez, 2010, p. 451). Por ejemplo, se destaca el aislamiento político del país en el subcontinente (Herrera, 2010, p. 488), principalmente frente a Brasil, lo que evidencia la inexistencia de una política multilateral. No obstante, esto no parecería ser del todo cierto, ya que la política exterior colombiana en diferentes periodos presidenciales, ha tenido “rupturas” con Washington y se ha intentado aplicar un multilateralismo, es decir, se hallan diversos momentos en los setenta, ochenta y noventa del siglo pasado en que diferentes gobiernos asumieron posturas de relativa autonomía ante Estados Unidos (González, 2004, p. 265).

En efecto, Bogotá no ha adoptado un enfoque de *bandwagoning* (en el sentido del efecto de arrastre o seguidismo) en relación con los americanos (Flemes, 2012, en este volumen). No obstante, se puede decir que dicho enfoque fue el pivote de la política exterior de Uribe, lo cual provocó un relativo aislamiento para Colombia como consecuencia de tal orientación unilateral (Flemes, 2012, en este volumen). De todos modos, la política exterior colombiana no se ha guiado exclusivamente por la doctrina *réspice polum* sino que también se ha manejado con apego a la doctrina *réspice similia*, la cual fue introducida en 1966 por el entonces ministro Alfonso López Michelsen. Esta doctrina consiste en mirar a las naciones semejantes a Colombia y no sólo a la estrella polar del norte y dejar de ser simples peones de la Guerra Fría (González, 2004, p. 265). El *réspice similia* le permitiría a Colombia asumir una posición independiente de los norteamericanos en el plano internacional y desarrollar una política multilateral.

La política exterior colombiana ha oscilado entre diferentes periodos de *réspice polum* y periodos de *réspice similia*. En este sentido, señalan Cardona y Tokatlián (1991) que en muchos escritos sobre política exterior colombiana en los años ochenta se aducía que dichas corrientes eran contradictorias y que existía una dicotomía entre las dos, lo cual quedó refutado, ya que los noventa muestran que las dos concepciones no eran tan contradictorias o antitéticas. Así mismo, los dos investigadores exponen que ante los cambios internacionales lo mejor sería proyectar y consolidar el *réspice varia et mutabilia* (mirar a lo que es diverso y cambiante) como estrategia óptima y audaz en el actual concierto global.

Gobiernos como el de López Michelsen (1974-1978) y el de Belisario Betancur (1982-1986) mantuvieron cierto tiempo de “distancia amistosa” frente a los intereses norteamericanos y de acercamiento a su espacio natural como el Pacto Andino, la franja Caribe y el Movimiento de los No Alineados (Pastrana, 2012, p. 33). En el gobierno Betancur se propugnó por salidas multilaterales a problemas latinoamericanos como la deuda externa y el conflicto centroamericano (González, 2004, p. 269). No obstante, el conflicto armado, la política antidroga y el regreso de la política estadounidense a enfoques duros en materia de seguridad, derrumbaron toda la “autonomía” conquistada por Colombia en el sistema internacional (Pastrana, 2012, p. 33).

Por su parte, Virgilio Barco (1986-1990) realizó un esfuerzo sistemático y programático de ampliación de las relaciones exteriores de Colombia, sin consideraciones ideológicas y menos de presupuestos de la Guerra Fría (González, 2004, p. 273). Para Barco, las relaciones con el Pacífico eran muy importantes por lo que señaló que hemos vivido inexplicablemente de espaldas a esta región, aunque la relación con Estados Unidos fue central, lo cual no supuso una entrega incondicional del país, ya que en algunos casos Colombia no coincidió con los norteamericanos en el seno de Naciones Unidas (González, 2004, p. 274).

En el gobierno de Gaviria (1990-1994) Colombia propendió por la universalización de las relaciones internacionales y se aprovechó de cierto ablandamiento de EE.UU. frente a los temas de la droga, lo cual le dio algún margen de independencia frente al hegemon y le permitió a Colombia presidir el Grupo de los 77 y después aceptar la nominación para la presidencia de los No Alineados (Vela, 2008, p. 256). En lo referente a Samper, se debe recalcar que aplicó una política multilateral independiente de EE.UU., lo cual se derivaba de la posición de este país de no sostener relaciones con Samper en virtud del proceso ocho mil al punto que los norteamericanos le quitaron la visa (González, 2004, p. 279). Las relaciones con EE.UU. se restablecieron en el gobierno de Pastrana (1998-2002). En este periodo, el eje central de la administración fue la búsqueda de la paz, en lo cual se involucró a la comunidad internacional, y además se adoptó el Plan Colombia (González, 2004, p. 280), que fue en un principio creado para ayudar a combatir el narcotráfico pero que terminaría también siendo utilizado en labores de contrainsurgencia (Rojas, 2006, p. 89).

Finalmente, el presidente Uribe (2002-2010) con la aplicación de la seguridad democrática abandonó el principio de la universalización de las relaciones internacionales a favor de la unilateralización (Vela, 2008, p. 257). En ese gobierno la política exterior estuvo al servicio de la política de seguridad democrática e incluso se ejerció una diplomacia antiterrorista (Rojas, 2006, p. 91). Tanto la ruptura del proceso de paz sumado, por un lado, a los sucesos de 11-S, y por otro, a la afinidad ideológica de Uribe con la administración Bush, permitieron la adscripción de la guerra colombiana en la lucha global contra el terrorismo (Rojas, 2006, p. 89). Todo lo anterior conduciría a que Colombia tuviera con Uribe una recargada política exterior de *réspice polum*.

b) Por otro lado, el respeto del derecho internacional de Colombia recibe una evaluación negativa, a pesar de que se destaca que Colombia en general se ha caracterizado por el respeto y cumplimiento de las normas internacionales (Cepeda y Sánchez, 2010, p. 461) y se señala la existencia de una tradición del país en este sentido (Pastrana, 2012, p. 26). No obstante, existen varios hechos que permiten por el contrario caracterizar a Colombia, al menos en algunos periodos presidenciales, como transgresor del orden internacional. Es importante destacar que las mayores violaciones de Colombia al derecho internacional han ocurrido en momentos de mayor alienación con los norteamericanos (periodos de *réspice polum*), por ejemplo, en los gobiernos de Turbay (1978-1982)

y de Uribe (2002-2006 y 2006-2010). Se debe tener en cuenta que para los norteamericanos el derecho internacional juega un papel secundario en su política exterior, por lo cual se reconoce a EE.UU. como un país violador del derecho internacional (Pastrana y Terz, 2007, p. 538), así que no sorprendería que dicha alineación provoque que Colombia también incumpla las disposiciones internacionales.

En el gobierno de Turbay, el país apoyó a Inglaterra y Estados Unidos en la guerra de las Malvinas, actuando en contravía del artículo 3 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que establece que cualquier ataque contra un Estado americano será considerado un ataque contra todos ellos. El artículo insta a la solidaridad con el país americano que sea agredido por una potencia internacional y su desconocimiento sirvió para que Colombia fuera considerada el Caín latinoamericano (González, 2004, p. 269). Por lo demás, en este Gobierno también se consintió con la dictadura de Pinochet en Chile y se rompieron relaciones con Cuba (González, 2004, p. 263).

El cumplimiento de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH) es uno de los principales problemas del Estado colombiano y muchas de las posibles violaciones del país al derecho internacional están ligadas al conflicto armado interno. Colombia, como parte signataria de los Convenios de Ginebra, está obligada a respetar y hacer cumplir todas las normas del DIH³. Dicha obligación se desprende además de las disposiciones de la Constitución de 1991 (artículo 9, artículo 93, artículo 94 y artículo 214.2) que expresamente disponen que las normas de DIH no se pueden suspender ni siquiera en los estados de excepción. La Constitución le concede un nivel privilegiado a las normas del DIH, ya que se encuentran al nivel de las más altas normas en el Estado colombiano a partir de que la Corte Constitucional incluyó al DIH como integrante del denominado bloque de constitucionalidad (Valcárcel, 2005, p. 158). En la sentencia C-225 de 1995, la Corte Constitucional expresó que la noción de la prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (artículos 93 y 214.2) se da en el sentido de que estos forman parte del resto del texto constitucional: “un bloque de constitucionalidad, cuyo respeto se impone a la ley”. La sentencia C-574 de 1992 sostiene que el artículo 214.2 contiene principios constitucionales sobre DIH que son hoy, por voluntad expresa del constituyente, normas obligatorias *per sé* sin ratificación previa alguna o sin expedición de regla reglamentaria.

En el gobierno de Uribe (2002-2010), se registran varias violaciones del derecho internacional, especialmente del DIH. Uribe se negó a reconocer que hubiese un conflicto armado en el país, a pesar de que los supuestos de hecho de la disposición se configuran para una subsunción de la norma sin mayores problemas, es decir, el marco fáctico fijado por el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra se encuentra en el caso colombiano, de manera que existe la obligación de dar cumplimiento a sus contenidos (Valcárcel, 2005, p. 157). El gobierno Uribe sostuvo que en Colombia lo que existe es una amenaza terrorista contra el Estado mas no un conflicto armado, en una clara alineación al discurso imperante de guerra contra el terrorismo. A pesar de haber negado sistemáticamente la existencia del conflicto interno, este siempre estuvo allí y comprometía la responsabilidad del país.

³ El país ratificó los cuatro convenios de Ginebra a través de la Ley 5 de 1960. El Protocolo I, aprobado por la Comisión Legislativa Especial, por tránsito Constitucional entró en vigor el 1 de marzo de 1994; el Protocolo II (Ley 171 de 1994) entró en vigor el 15 de febrero 1996. De acuerdo con el artículo 43 del Convenio, las partes tienen los deberes jurídicos de: implementar a nivel interno las sanciones correspondientes frente a las sanciones graves al DIH, adoptar las medidas tendientes a hacer cesar los actos contrarios a las disposiciones de los Convenios, buscar a las personas acusadas de haber cometido u ordenado cometer infracciones graves, hacer comparecer ante sus Tribunales a sus infractores.

Los siguientes tres ejemplos, todos relacionados con el conflicto armado, ilustran posibles incumplimientos por parte de Colombia, en el periodo de Uribe, del orden internacional: (i) el pago de una recompensa para la captura de alias 'Rodrigo Granda' en Caracas (15 de diciembre de 2004) por parte de un comando de efectivos venezolanos bajo la coordinación de agentes colombianos; (ii) el uso del logo de la Cruz Roja Internacional en el marco de la Operación Jaque; y (iii) la Operación Fénix con la que se dio de baja a alias 'Raúl Reyes' en Sucumbíos, Ecuador. Así mismo, se puede destacar el apoyo de Colombia a la guerra de Irak en el año 2004, lo cual no constituye una violación directa de Colombia de las normas internacionales, pero sí es reprochable que se respalde una acción transgresora de dichas normas.

i) El pago de una recompensa por parte de Colombia por la captura de 'Rodrigo Granda' en Caracas podría configurar una posible violación por parte de Colombia del principio de inviolabilidad del territorio y de la soberanía de otro país. El caso Granda no representa una violación manifiesta de las normas internacionales, aunque montar un operativo para que un guerrillero sea capturado a través de militares venezolanos sin informar a dicho Gobierno y pagar una recompensa por una captura, parece que viola el principio de la soberanía territorial. Sobre la captura de Granda, Prieto Sanjuan sostiene que se puede estar ante un caso donde se puede aplicar el principio *male captus bene detentus* (el reo fue mal capturado), el cual aplicaría como excepción al principio de la soberanía (2005, p. 568) y, por tanto, no se trataría de una violación de la soberanía venezolana. El autor cita varios ejemplos en que personas han sido capturadas de manera ilegal⁴, que no obstante han sido procesadas y, además, plantea que dicho principio se habría hecho tanto más válido cuando de terrorismo internacional se trata (2005, p. 597). Sin embargo, no es plausible dicha argumentación, pues la captura unilateral de una persona por parte de un Estado en el territorio de otro Estado, o en el caso de Granda el soborno a militares y el pago de una recompensa, son acciones de hecho no contempladas por el derecho internacional. Por lo demás, el autor se apoya en diferentes normas sobre terrorismo para justificar intervenciones extraterritoriales y en dicho afán cae en la ligereza de calificar las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas como tratados internacionales (2005, p. 598), lo cual representa un error dogmático rampante, pues existe consenso en señalar que las resoluciones de la Asamblea no son coercitivas sino que, por el contrario, son instrumentos de cumplimiento político más que jurídico (Terz, 2006) y que en ningún caso podrían calificarse de tratados internacionales a la luz de la Convención de Viena (1960).

ii) En la Operación Jaque realizada por el un comando del Ejército en julio de 2008 en el departamento de Guaviare, fueron liberados de las FARC 15 rehenes, de los llamados canjeables, entre ellos la ex candidata presidencial colombiana Ingrid Betancourt y tres estadounidenses. En esta operación, fue usado sin autorización, por las Fuerzas Militares, el emblema de la Cruz Roja. El hecho salió a la luz cuando el canal de televisión estadounidense CNN reveló tres fotografías en las que aparecía un hombre portando un delantal con el símbolo de la Cruz Roja en el que se podía leer en francés "Comite International Geneve" (Comité Internacional Ginebra). El mismo presidente Álvaro Uribe confirmó que un alto oficial del Ejército usó los emblemas de CICR en el operativo de rescate de los rehenes de las FARC y sostuvo: "lamentamos que esto haya ocurrido".

No obstante, la Cruz Roja emitió un comunicado en el que pidió respeto a Colombia y expresó que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) "tomó nota" del uso de su emblema por

⁴ El caso de Humberto Álvarez Machain capturado por la DEA en México por agentes norteamericanos, o la extracción de Argentina de Aldolf Eichmann por el Mossad (servicio secreto sionista).

parte del Ejército de Colombia y dijo que dicho uso “está específicamente reglamentado por los convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales”. En consecuencia, “el emblema de la Cruz Roja tiene que ser respetado en todas circunstancias y no puede ser usado de manera abusiva”⁵.

El uso del emblema por parte de los militares colombianos configura uso indebido y premeditado del signo distintivo, con lo cual Colombia faltó a sus deberes internacionales, en especial los mencionados en el artículo 44 de Convenio I y el artículo 12 del Protocolo II, que prohíben los usos indebidos del emblema. De acuerdo con Federico Andreu, consejero general de la Comisión Internacional de Juristas, con sede en Ginebra, Suiza, el uso del emblema “se trataría de una violación flagrante del derecho internacional humanitario y en particular del protocolo II de las convenciones de Ginebra, que regula la protección de las víctimas en los conflictos armados no internacionales”. Y agregó que “se trataría de un rompimiento total de los principios básicos del derecho internacional humanitario sobre la protección absoluta a este tipo de organizaciones, dada su vocación humanitaria y neutral”⁶.

iii) La Operación Fénix configura una flagrante violación del derecho internacional. El primero de marzo de 2008, las Fuerzas Armadas colombianas atacaron un campamento permanente de las FARC ubicado en Sucumbíos (Ecuador) cerca de la frontera con Colombia y dieron de baja al jefe guerrillero ‘Raúl Reyes’, lo cual desencadenó una de las principales crisis en la historia de los países andinos (Colombia, Venezuela y Ecuador), incluida ruptura de las relaciones diplomáticas y movilización de tropas hacia la frontera.

Ecuador reclamó vehemente ante la OEA que se condenara a Colombia por violación de la soberanía, la integridad territorial y otros principios del derecho internacional. Por consiguiente, tanto la Resolución del 17 de marzo de 2008 de la OEA (RC. 25/ Res. 1/08) como la Resolución del Grupo de Río, establecieron que la Operación Fénix configuró una violación de la soberanía y de la integridad o inviolabilidad territorial del Ecuador, en especial los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA. Así, la Operación Fénix representa una evidente transgresión del derecho internacional (Arroyave, 2011, p. 78; Pastrana y Trujillo, 2011, p. 215). Colombia, en aras de satisfacer un interés nacional, violó una norma *iuscogens* (artículo 2 (4) de la Carta de la ONU) además de los ya señalados artículos 19 (del uso de la fuerza armada) y 21 (de la violación territorial) de la Carta de la OEA (Pastrana y Trujillo, 2011, p. 215).

Lo cierto es que Colombia tiene comprometida su responsabilidad por posibles violaciones del DIH. Se destaca que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó a la Corte Interamericana, en el caso las palmeras, condenar a Colombia no solo por violaciones de los derechos humanos sino también al DIH. Para fortuna de Colombia, en dicha ocasión la Corte se abstuvo de fallar tal pretensión argumentando que la Convención Americana de Derechos Humanos no le faculta para ello y cerró la puerta para conocer de posibles violaciones del DIH por parte de Colombia (Valcárcel, 2005, p. 162). Sin embargo, como sostiene Valcárcel, el primer paso hacia una posible futura condena en virtud del DIH ya está dado (2005, p. 164) y no es imposible pensar que en los próximos años la Corte cambie su posición y decida asumir el conocimiento de las posibles violaciones del DIH en Colombia.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

¿Ha regresado Colombia al multilateralismo?

El presidente Santos sostuvo en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas que “Colombia es un país que cree firmemente en el multilateralismo”⁷. En efecto, la política exterior del gobierno de Santos se caracteriza por un mayor pragmatismo y multilateralismo que durante la era de Álvaro Uribe (Flemes, en este volumen). Con la llegada de Santos al poder, Colombia dio un giro importante en su política exterior, cuyo objetivo ahora “apunta a una diversificación geográfica y temática” (Pastrana, 2011a, p. 133). Parece que Colombia empieza a tomar conciencia de la emergencia de un nuevo equilibrio de poder que puede delinear un nuevo orden mundial, en el cual Brasil juega un papel clave (Pastrana, 2011a, p. 133). En este sentido, Brasil ocupa un lugar importante en la agenda de Colombia desde el inicio del gobierno Santos, lo cual se manifiesta en la firma de varios acuerdos de cooperación y la activación de diversas comisiones binacionales de trabajo sectorial (Pastrana, 2012, p. 20). Incluso Pastrana (2011, p. 133) habla de una nueva estrategia sudamericana en la política exterior del gobierno Santos, lo cual se expresa en la participación activa del país en la Unasur y en la posible adhesión de Colombia como miembro pleno de Mercosur.

Santos parece entender que puede sacar ventajas y lograr resultados semejantes en seguridad apelando a una estrategia diferente: el multilateralismo (KAS Papers 15, p. 6). El Presidente ha intentado desecuritizar la política exterior aunque su discurso contra el terrorismo no ha desaparecido del todo (KAS Papers 15, p. 7). No obstante, no poner como tema central el conflicto armado e incluso el problema de las drogas, le da mayor margen de maniobra al Gobierno para actuar de manera multilateral.

El ámbito institucional de las organizaciones internacionales es clave para el ejercicio y la aplicación de la política exterior colombiana, lo cual se refleja en el hecho de que Colombia haya conquistado 19 altas posiciones internacionales durante la presidencia de Santos, que van “desde un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2011-2012), la membresía en el Consejo de Administración de la OIT (2011-2014) y una silla en el comité de Patrimonio Mundial de la Unesco (2012-2015), hasta puestos técnicos en la Organización de Aviación Civil Internacional y en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual”⁸. Así mismo, Colombia promueve actualmente la candidatura del vicepresidente Angelino Garzón para Director General de la OIT. Por otra parte, el país aspira a ser miembro de la OCDE como también de la alianza Asia-Pacífico. Esta situación permite concluir que Colombia sí tiene una estrategia o al menos la firme intención de participar del ámbito multilateral, no sólo como simple espectador, sino como actor real en la promoción y el desarrollo de la agenda global y regional.

Debe destacarse además, como bien lo señala Pastrana (2012, p. 2), que si bien la política (del gobierno de Santos) de “Prosperidad Democrática” se ha alejado o mostrado diferencias con su doctrina antecesora “la Política de Seguridad Democrática”, esto no implica ruptura o antagonismo con los norteamericanos ni una estructuración opuesta de los objetivos de seguridad doméstica y regional incluida, la valoración de asuntos como el terrorismo y el narcotráfico. Así entonces,

⁷ Intervención del presidente Juan Manuel Santos en el 66° periodo de sesiones Ordinarias de la Asamblea General de Naciones Unidas.

⁸ Alarcón Rozo, D. (2012, febrero 14). Perdiendo la timidez. *El Espectador*. Recuperado el 15 de febrero de 2012 en: <http://www.elespectador.com/impresso/internacional/articulo-326624-perdiendo-timidez>

el gobierno de Santos sigue las directrices tradicionales de la política exterior colombiana en su relación frente a Washington. En últimas se registra un cambio de forma con mayor actividad política y diplomática y diversificación en la política exterior, pero no una transformación profunda frente a los objetivos económicos y de seguridad del gobierno de Uribe (Pastrana, 2012, p. 32).

Por último, el multilateralismo de Santos también se desprende del margen de maniobra que le permite Estados Unidos. En la presidencia de Barack Obama la política exterior norteamericana ha moderado algunos elementos, lo cual le da a Colombia cierto espacio de maniobra. Aunque se evidencia la aparente diversificación temática y geográfica, los intereses económicos puestos en EE.UU. continúan determinando en gran parte los conceptos y objetivos de la diplomacia colombiana país (KAS Papers 15, p. 23). Además, se plantea que en caso de un endurecimiento de la política exterior estadounidense es altamente probable que Colombia de nuevo se adopte su posición tradicional de alineación con los americanos (KAS Papers 15, p. 21).

Por lo pronto, todo parece indicar que con Santos en la presidencia la política exterior colombiana esta en transición de una doctrina *neo respice polum* a la doctrina *neo respice similia*, la cual esencialmente persigue la ampliación y reconstrucción de las relaciones colombianas con Latinoamérica (Pastrana, 2011b, p. 2).

¿Valora nuevamente Colombia, de palabra y de hecho, la importancia del derecho internacional para el desarrollo de relaciones pacíficas de cooperación?

Colombia fomenta, en el período de Santos, la observancia de la normatividad internacional e incluso a través de los mecanismos jurídicos se mueve la política exterior del Gobierno. El derecho internacional parece jugar un papel central en dicha política tanto desde lo retórico y discursivo, como también en el desarrollo y la aplicación en sus relaciones interestatales y en el ámbito institucional de la ONU, la OEA y Unasur.

Ya desde su discurso de posesión, el Presidente enunció que los ejes de su política exterior serían el respeto, la cooperación y la diplomacia. Estos ejes le han permitido a Colombia entablar una nueva política con sus vecinos, con la región latinoamericana y en el ámbito global. Por ejemplo, a través del respeto, la cooperación y la diplomacia Colombia logró restablecer las relaciones bilaterales tanto con Venezuela como con Ecuador, además de propiciar el regreso de Honduras a la OEA.

Frente al conflicto armado y al cumplimiento de los Derechos Humanos y del DIH, el Gobierno realiza grandes esfuerzos. En este sentido, como hecho destacable de observancia del Gobierno actual del derecho internacional, se puede citar el suceso (con grandes repercusiones políticas) que el ministro del Interior Germán Vargas Lleras, en cumplimiento de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pidiera perdón por la muerte de Manuel Cepeda. También es muy importante destacar que el Gobierno por medio de la ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2001, artículo 3) reconoció oficialmente la existencia del conflicto armado, con lo cual entra en la realidad de lo que sucede en el país. Con este reconocimiento expreso del

conflicto armado se asienta aún más la responsabilidad de Colombia en referencia al DIH, lo que representa un cambio importante frente al gobierno de Uribe y pone a Colombia en sintonía con la normatividad internacional.

¿Cómo se puede evaluar su papel como miembro no permanente del Consejo de Seguridad?

Se señala que las posiciones de Colombia al interior del Consejo de Seguridad de la ONU reflejan el deseo gubernamental de no colisionar con las posiciones estratégicas de EE.UU. y de esta manera no afectar los intereses nacionales con ese país (KAS Papers 15, p. 22). El país ha respaldado las posiciones adoptadas por los norteamericanos como lo demuestra en las votaciones favorables para intervenir en Libia o el endurecimiento de las sanciones internacionales contra Siria, Irán y Sudán (KAS Papers 15, p. 23).

De otro lado, merece especial atención el voto en contra de Colombia en el Consejo de Seguridad para el ingreso de Palestina como miembro pleno de Naciones Unidas. El Gobierno se abstuvo de dar su voto a favor para el reconocimiento de Palestina “para el beneplácito tanto de los Estados Unidos como de Israel” y al mismo tiempo hizo puntuales llamados a la paz, ofreciendo sus buenos oficios para mediar en el conflicto árabe-israelí (Pastrana, 2012, p. 27). El Gobierno mantuvo la misma posición conservadora que trae desde 1947 y que consiste en condicionar el reconocimiento de Palestina a la realización de un acuerdo de éste con Israel, con lo cual Colombia se alinea con la posición de Estados Unidos e Israel. La posición colombiana es criticable, pues es parcializada con Israel y omite hacerle exigencias expresas y claras para la búsqueda de un acuerdo, por ejemplo, sobre el tema de los territorios ocupados y los constantes bloqueos a Gaza. Sin embargo, para Colombia los intercambios comerciales y la asistencia militar de Israel hacen que fácilmente el Gobierno opte por la agenda de Israel antes que apoyar a Palestina (Pastrana, 2012, p. 26).

La explicación para negarse a votar a favor del reconocimiento de Palestina como Estado consiste en no estropear las relaciones ni con Estados Unidos ni con Israel, por lo cual la estrecha relación con EE.UU. sigue vigente, aunque se busquen otros socios en otras regiones del mundo (Pastrana, 2012, p. 18). Para explicar la posición de Colombia también se baraja la hipótesis de que el voto del país bien pudo representar el destrabe rápido del TLC, pues impidió que la solicitud de Palestina alcanzaran los nueve votos necesarios, con lo cual Estados Unidos no se vio obligado a utilizar su derecho de veto que le produciría descrédito no sólo ante el mundo árabe-musulmán sino en todas las latitudes (Pastrana, 2012, p. 28).

Finalmente, es importante destacar que Colombia no apoya en el seno de las Naciones Unidas las demandas de Brasil para hacerse a un asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad, como tampoco lograron ambos países ponerse de acuerdo sobre la manera como debía gestionarse la crisis en Libia (Flemes, en este volumen). La posición de Colombia de no apoyar a Brasil para alcanzar un estatus de miembro permanente podría presentar una impugnación estructural, al menos de manera implícita, de Colombia hacia Brasil, es decir, una impugnación sustentada en el equilibrio de poder donde la potencia secundaria (en este caso Colombia) intenta quebrantar el *statu quo* de la distribución del poder y equilibrar así a la potencia regional (Flemes, en este volumen). Es importante tener en cuenta que un eventual ingreso de Brasil al Consejo de

Seguridad como miembro permanente modificaría la distribución de poder en el subcontinente, consolidándose este país ya no sólo como potencia regional, sino también global. Por lo tanto, se podría decir que Colombia frente a este tema actúa sobre la base del *soft-balancing* para equilibrar o mejorar la distribución asimétrica, así como frustrar la realización de objetivos de política exterior del actor más poderoso (Pape, 2005; Paul, 2005, citado por Flandes, en este volumen).

¿Cómo se vienen desarrollando las relaciones de Colombia con sus vecinos en el ámbito institucional regional y global?

En su discurso de posesión, como ya se comentó, Santos expresó que los tres ejes de las relaciones internacionales de Colombia son: el respeto, la cooperación y la diplomacia. Dichos ejes le permiten a Colombia sostener mejores relaciones no sólo en el ámbito regional sino también global, pues han sido determinantes para la recomposición de sus relaciones con Venezuela y Ecuador. El Presidente dejó claro desde su posesión, su deseo de reconstruir las relaciones con Venezuela sobre la diplomacia y la prudencia, así como a partir de la generación de confianza. Santos expresó que quería un diálogo franco y directo con Venezuela “dentro de un marco de respeto mutuo, de cooperación recíproca y de firmeza contra la criminalidad, y de comunicación sincera y abierta”.

Así mismo, fue por medio de la diplomacia que Colombia medió para la reincorporación de Honduras a la OEA, después de que fuera suspendido (7 de abril de 2009) como consecuencia del golpe de Estado contra Zelaya (28 de agosto de 2009). El mismo presidente Santos ha destacado en diferentes ocasiones dicha mediación como uno de los principales éxitos de su política exterior. El Jefe de Estado exaltó el caso de Honduras, tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como un ejemplo de la efectividad e importancia de los medios de solución pacífica de las controversias entre los Estados⁹.

Ese golpe de Estado tuvo amplias connotaciones regionales. Por ejemplo, Unasur, bajo el liderazgo de Brasil y de los países del ALBA, condenó fuertemente el golpe de Estado, se negó a reconocer las elecciones en Honduras y, por ende, el gobierno de Lobo. Aún más, Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia vetaron la presencia de Honduras en la cumbre UE-Latinoamérica de mayo de 2010 en Madrid, al amenazar con boicotear la reunión si asistía Lobo. Por ello era claro que un posible regreso de Honduras al sistema americano resultaba ser un problema complejo.

El regreso de Honduras a la OEA sucede el 5 de junio de 2011, tras las gestiones diplomáticas del Presidente de Colombia y de su Canciller. A partir de la confianza que se viene construyendo entre Bogotá y Caracas, Santos logró sentar en Cartagena a Lobo con Chávez en el marco de la tercera reunión bilateral, luego de la reanudación de las relaciones bilaterales en septiembre 2011. Allí se llegó a un acuerdo y Zelaya pudo volver a Honduras, donde aún puede participar en política y se le deben garantizar todos sus derechos como también a sus cercanos colaboradores.

⁹ Intervención del presidente Juan Manuel Santos en el 66° periodo de sesiones Ordinarias de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Por otro lado, resultan de gran importancia en la política del presidente Santos las relaciones con la región y en especial con la Unasur y Brasil, lo que muestra un cambio frente a la política desarrollada bajo el mandato de Uribe. Colombia desempeñó en varias ocasiones el papel de acusado en la Unasur, por lo cual hubo mucha resistencia de Bogotá hacia dicha organización. En este sentido, el cambio de gobierno en Colombia ha jugado a favor de la participación del país en esa organización. Santos expresó su voluntad de otorgar preferencia a las relaciones de Colombia hacia Sudamérica (Ramírez, 2009, p. 80). En términos generales, Colombia ha tenido una importante participación en la Unasur acorde con su posición de que esta es la “década de América Latina”. El Jefe de Estado en el seno de Naciones Unidas habló del papel que puede cumplir América Latina en el orden global y puntualmente expresó “con entera convicción, que ha llegado la hora de América Latina”¹⁰.

Dicha declaración permite observar la relevancia que tiene Latinoamérica en la política exterior colombiana y en especial Unasur, ya que esta organización por demás ha servido para facilitar las relaciones con los vecinos y para construir confianza, particularmente con Venezuela y Ecuador. Incluso la diplomacia colombiana logró que María Emma Mejía fuera elegida como Secretaria General de la Unasur, lo cual demuestra el apoyo que viene dando Colombia al desarrollo institucional de dicha organización, después de un período de reticencia de Bogotá (en la era Uribe) hacia el proyecto, al ser percibida Unasur como una forma inapropiada y políticamente débil de integración económica (Flemes, en este volumen).

Finalmente, se resalta que la Unasur no es una simple organización económica, sino que representa una integración multidimensional en un marco novedoso que permite trabajar en diferentes direcciones, teniendo como fin la progresiva integración sudamericana. Por lo tanto, el acercamiento al interior de la Unasur es más de cooperación que de tradicional integración (Gómez, 2010, p. 160). Esta organización es, además, un importante foro para temas de seguridad y defensa regional, pues a través del Consejo de Defensa Sudamericano, la organización asume el rol de mediador en asuntos que afectan la seguridad regional (Comini, 2010, p. 15). Un ejemplo de esto fue la rápida intervención de la Unasur en el intento de eventual golpe de Estado en Ecuador (30 de noviembre de 2010). En este caso Colombia y Perú cerraron las fronteras con Ecuador en apoyo al presidente Correa. En conexión con lo anterior, fue de especial significado la adopción del protocolo adicional sobre la cláusula democrática (noviembre de 2010).

La Unasur es un buen espacio para dirimir eventuales contradicciones entre Colombia y Venezuela e incluso Ecuador. Frente a las relaciones con Venezuela se debe destacar que Colombia optará siempre por acudir a instancias multilaterales (ONU, OEA, Unasur) siguiendo su tradición en política exterior, antes que responder proporcionalmente a las provocaciones (que hubo en su momento y que pueden volver a aparecer) del Gobierno venezolano (Pastrana, 2011a, p. 129), lo cual descarta cualquier eventual posibilidad de conflicto bélico entre las dos naciones, como sostuvo Santos en su discurso inaugural.

¹⁰ Intervención del presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en su 65 período de sesiones ordinarias.

Conclusiones

La política exterior colombiana ha sido tradicionalmente de vocación más unilateralista que multilateralista. En este sentido, todo indica que en el periodo de Santos es de tipo multilateral, ya que evidentemente existe un cambio frente al unilateralismo practicado en el mandato de Uribe, aunque esto no significa que se afecten las relaciones con Estados Unidos, sino que también se busca diversificar las relaciones prestando mayor atención, por ejemplo, a Brasil y al Pacífico. Colombia se muestra como actor activo en diferentes foros y organizaciones internacionales, como la Unasur, donde ha asumido un papel protagónico que le facilita al país acercarse a la región en busca de cooperación y un nuevo relacionamiento. Dicho multilateralismo coincide además con la idea de desecuritizar la política exterior, desplazando el discurso del conflicto armado a un segundo plano, sin que ello signifique que pierda relevancia.

El Estado colombiano ha sido, en diversas ocasiones, transgresor del derecho internacional, lo cual pone en duda que haya una tradición del país de respeto por dicho ordenamiento. Muchas de las conductas que pueden comprometer la responsabilidad de Colombia están relacionadas con los derechos humanos y el DIH, en el contexto, por supuesto, del conflicto armado. Adicionalmente, la tendencia por irrespetar el derecho internacional aparece más acentuada en periodos de mayor alineamiento con los norteamericanos y, por el contrario, parecería que en momentos de mayor multilateralismo, el Estado colombiano ha tendido a respetar el derecho internacional. En este sentido, se destacan esfuerzos positivos por parte actual Gobierno por respetar las normas internacionales, para lo cual se tiene como hecho muy significativo el reconocimiento expreso de la existencia del conflicto armado.

La participación de Colombia en el marco institucional regional ha sido muy destacada, en especial en la OEA y en la Unasur. En el seno de esta última, Colombia ha asumido un liderazgo y se convierte poco a poco en un referente de dicho proceso. Las relaciones con los países de la región no se desarrollan sólo en el plano bilateral sino también, e incluso más importante, en el seno de la Unasur, lo cual aumenta las posibilidades de cooperación y entendimiento entre los países de la región ya que, por ejemplo, Unasur sirve también como marco institucional para la solución de los eventuales conflictos en la región.

Recomendaciones

Se recomienda al Gobierno y a los diferentes actores locales, seguir explorando caminos para la negociación y terminación del conflicto armado interno en Colombia, ya que éste ha sido determinante en la elaboración y aplicación de la política exterior. Es indiscutible que Colombia sin la existencia de un conflicto armado podría, por un lado, aplicar una política multilateral independiente de los norteamericanos; y por otro lado, se acabaría en parte el problema del incumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, lo cual le daría al país una mejor posición internacional.


Se recomienda al Gobierno continuar observando y atendiendo las disposiciones del derecho internacional en su política exterior, ya que esto le puede proporcionar buenos réditos diplomáticos y políticos (como hasta ahora efectivamente ha sucedido), y en cierto sentido le cambia la imagen a Colombia (generada en el gobierno Uribe) de ser un país que puede violar

el orden internacional para satisfacer su interés nacional, pues permite caracterizar a Colombia como país respetuoso del derecho internacional. Así mismo, si bien es cierto que la política exterior recibió un importante impulso con el presidente Santos, es fundamental, como lo señalan expertos (Herrera, 2010, p. 489; Cepeda/Sánchez, 2010, p. 461), redoblar esfuerzos para establecer un verdadero cuerpo diplomático ampliamente calificado en temas de política internacional, historia, idiomas extranjeros, derecho constitucional e internacional, entre otros, que tenga la capacidad de gestionar correctamente los intereses y las prioridades de Colombia en el ámbito internacional, no sólo como una política de gobierno, sino más allá, como una política de Estado.

Referencias

- Arroyave, M. (2011). ¿Es la UNASUR un reemplazo de la OEA? *Revista Aequitas*, 0 (2), pp. 73-84.
- Cardona, D. y Tokatlián, J. (1991). Los desafíos de la política internacional colombiana en los noventa. *Colombia Internacional*, 14, pp. 3-10.
- Cepeda, J. y Sánchez, F. (2010). Desafíos y Propuestas para la política exterior colombiana en el siglo XXI. En Pastrana, Jost y Márquez (Eds.), *Más Allá de la Seguridad Democrática. Agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 451-463). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Comini, N. (2010). El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad*, 230, pp. 14-22. Recuperado en: www.nuso.org
- Flemes, D. (2009). Konkurrierender Regionalismus: Fünf Jahren UNASUR und ALBA. *GIGA Focus*, 12.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Gomez, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, pp. 151-169.
- González, R. (2004). La política Exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y Desarrollo*, 12 (002).
- Herrera, B. (2010). La proyección regional y mundial de Brasil: un desafío para la política exterior del Estado Colombiano. En Pastrana, Jost y Márquez (Eds.), *Más Allá de la Seguridad Democrática. Agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 482-490). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? (2011). *KAS Papers*, 15.
- Morgenthau, H. (1978). *Politics among nations – the struggle for power and peace*. Nueva York: Ifred Knopf.
- Olivares, J. (2006). *Das Vorabentscheidungsverfahren des EuGH als Vorbild des Mercosur*. Baden-Baden: Nomos.
- Pastrana, E. (2011a). Las Relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional. *Diálogo Político – Seguridad Regional en América Latina*, XXVIII (1), pp. 109-136.
- Pastrana, E. (2011b). *La política exterior colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos*. Recuperado el 6 de junio de 2011 en: http://www.semana.com/documents/Doc-2176_2011413.pdf
- Pastrana, E. y Trujillo, L. (2011). La operación fénix de las fuerzas armadas colombianas a luz del derecho internacional. *Diálogo de Saberes*, 34, pp. 197-225.
- Prieto Sanjuan, R. (2005). Crisis y Derecho Internacional. A propósito del caso Granda (Venezuela – Colombia). *International Law revista de Derecho Internacional*, 5, pp. 113-154.
- Ramírez, S. (2011). El Giro de la Política Exterior Colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, pp. 79-95. Recuperado en: www.nuso.org
- Rojas, D. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis político*, 57, pp. 85-105.
- Tokatlián, J. (1999). Colombia en guerra: las diplomacias por la paz. *Desarrollo económico*, 39 (155), pp. 339-360.
- Terz, P. (2006). Die Völkerrechtssoziologie, Versuch einer Grundlegung in den Hauptzügen. *DefensioScientiae iuris inter gentes. Papel Político*, 12 (1), pp. 173-208.

- Terz, P. y Pastrana, E. (2007). El Derecho Internacional al despuntar el siglo XXI, un punto de vista sociológico del Derecho Internacional. *Ad Defensionem Iuris Inter Gentes. Papel Político*, 12 (2), pp. 535-564.
- Valcárcel, J. (2005). Responsabilidad Internacional del Estado colombiano por violaciones del derecho internacional humanitario - Primera Aproximación. *Revista Derechos y Valores*, VIII (16), pp. 151-168.
- Vela, B. (2008). La Constitución de Colombia y la política exterior colombiana. *Revista Derecho del Estado*, 21, pp. 247-260.
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Zomosa, A. (2002). Derecho Internacional y Política Exterior: Una aproximación a la realidad. *Política y Cultura*, 018, pp. 179-193.



■ Relación entre política interior y exterior en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

*Andrés Mauricio Valdivieso Collazos**

Introducción

La protección y el cumplimiento tanto de los Derechos Humanos (DD.HH.) como del Derecho Internacional Humanitario (DIH) es un asunto que preocupa cada vez más a la comunidad internacional. Por su parte, para Colombia el tema es muy importante y hace parte tanto de la agenda interna como externa. En ese sentido para Colombia resulta muy perjudicial la existencia del conflicto armado, ya que de él se derivan constantes y sistemáticas violaciones de los DD.HH. y del DIH, las cuales generan tensiones en las relaciones externas del país dada su incapacidad para cumplir con los estándares internacionales. Así mismo, en la discusión sobre la protección de los DD.HH. y del DIH participan actores locales estatales y no estatales, que inciden en el proceso de formulación de políticas públicas, tales como las Fuerzas Militares, los gremios económicos, los medios de comunicaciones y las ONG, quienes además influyen y presionan sobre el diseño de la política exterior del Estado.

* Abogado de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali. Miembro del grupo de investigación en Ciencia Política, Derecho y Relaciones Internacionales, Gicpoderi, categorizado tipo A en Colciencias. Joven Investigador de Colciencias. Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Buenaventura, Cali. Estudiante de Maestría en Derecho de la USC.

A partir de lo anterior, el presente artículo se propone analizar: el comportamiento histórico de Colombia frente al desarrollo del régimen de Derechos Humanos; las tensiones que se han producido a causa del conflicto armado y que han imposibilitado el cumplimiento de Colombia de los estándares internacionales de DDHH.; la relación que hay entre los instrumentos de justicia transicional en Colombia y los estándares internacionales de DD.HH.; las incidencias de los actores estatales, las organizaciones internacionales y los actores de la sociedad civil global para la adopción y el cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales. Finalmente, se analiza la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como intento del Gobierno no sólo para reparar los daños sufridos de las víctimas del conflicto armado, sino también para mejorar la adhesión interna a los estándares internacionales de DD.HH. y DIH.

Comportamiento histórico de Colombia frente al desarrollo del Régimen Internacional de los Derechos Humanos

El Régimen de Derechos Humanos y los estándares internacionales

Los regímenes internacionales son entendidos como el conjunto de normas y procedimientos que guían la interacción entre Estados y actores internacionales en una variedad de campos (Keohane, et al., 1988, p. 35). El régimen internacional sobre derechos humanos consagra toda una normatividad en diferentes ámbitos (regional y global) que constituye mecanismos de veeduría, protección y sanción a las violaciones de los derechos humanos.

En el ámbito global, el principal instrumento es la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en 1948, en la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y desarrollada mediante la creación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así también se destacan, por su impacto en la protección mundial de los derechos humanos, la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño. Los Estados que han ratificado estos pactos permiten y hacen posible supervisar sus prácticas y políticas en materia de derechos humanos (CINU). Por tanto, los anteriores instrumentos internacionales cuentan con órganos encargados de la supervisión y vigilancia de su cumplimiento. Es así como el Comité Contra la Tortura, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen competencia para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de los derechos reconocidos.

De particular importancia es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que cuenta además con un protocolo facultativo que concede competencia al Comité de Derechos Humanos. Por medio de ese Pacto, el Estado se obliga a asegurar la protección del individuo de los excesos del Estado y las víctimas de violaciones de los derechos civiles y políticos, a quienes el Estado

no ha garantizado satisfactoriamente el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación, pueden interponer quejas ante el Comité de Derechos Humanos (Steiner, 2000, en Botero, et al., 2005, p. 59), lo cual genera una investigación por parte del Comité y mediante el procedimiento de informes se realizan unas recomendaciones de tipo vinculante al Estado, para que repare los abusos producidos por los delitos cometidos o se garantice el goce de los derechos humanos.

Por otro lado, se creó el Estatuto de Roma que dio origen a la Corte Penal Internacional (CPI). Los Estados que ratifiquen ese Estatuto se obligan a investigar, juzgar y condenar a penas adecuadas a quienes hayan cometido los crímenes de genocidio, de agresión, de guerra y de lesa humanidad, y en caso de no hacerlo, a extraditar a las personas infractoras para que sean juzgadas por dicha Corte (Botero, et al., 2005, p. 21). En ese sentido, la CPI desempeña un papel importante en el desarrollo de estándares universales de derechos humanos y fomenta una responsabilidad en la lucha contra la impunidad en el ámbito de los sistemas jurídicos nacionales.

Así mismo, en el contexto regional, está la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual crea a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que es un órgano judicial internacional autónomo facultado para declarar, con motivos de la violación de un derecho o libertad, la responsabilidad internacional de un Estado. Igualmente, ha de disponer en consecuencia que se garantice a la víctima el goce de su derecho, libertad o reparación (Ambos, et al., 2010, p. 64). Así también como obligación se compromete a los Estados a investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones a la Convención, a fin de identificar a los responsables e imponerles sanciones pertinentes y asegurar a la víctima su reparación integral. En efecto, se constituye como estándar internacional para los derechos humanos el deber del Estado de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar el restablecimiento del derecho conculcado (Botero, et al., 2005, pp. 26-33).

Ahora, sobre el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, están los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, relativos a la protección de los enfermos, heridos, náufragos, prisioneros de guerra y a la población civil, así mismo, los Protocolos adicionales I y II de 1977 relativos a los conflictos armados internos e internacionales. Todo ello conforma los estándares internacionales de protección al DIH, con pretensión de humanizar las guerras imponiendo prohibiciones de carácter penal al individuo.

Los estándares internacionales de protección de los DD.HH. se establecen a partir del desarrollo de los regímenes internacionales y se constituyen como pautas mínimas, siendo limitaciones que se imponen a los países, lo cual principalmente dispone la obligación a los Estados de investigar, sancionar los delitos contra los derechos humanos, establecer recursos efectivos de justicia, imponer penas adecuadas a los perpetradores de los crímenes, proteger y reparar a todas las víctimas de abusos contra sus derechos humanos.

En suma, debido a los anteriores instrumentos, actualmente hay una mayor veeduría internacional para asegurar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones de investigar y procesar efectivamente las violaciones más serias de los derechos humanos y del DIH (Sikkink, et al., 2010, p. 465).

Caracterización y efectos del conflicto armado colombiano en los últimos años

El conflicto colombiano ha estado enmarcado en complejos factores sociales, económicos y políticos, entre los cuales se puede destacar la lucha por la propiedad, la ausencia de una verdadera reforma agraria orgánica, la desigualdad de la distribución de la riqueza y el acceso al poder gubernamental. Así, los actores armados involucrados son: las Fuerzas Armadas estatales (Ejército y Policía), las fuerzas irregulares antiestatales (ELN y FARC) y las fuerzas irregulares paraestatales (los paramilitares) (López, 2011, p. 215). Por tanto, históricamente, para el Estado ha sido un reto la búsqueda constante e infructuosa de la paz, ya que hasta el momento los procesos de paz han sido fragmentados y no se han logrado acuerdos políticos que consoliden un pacto colectivo democrático que sirva para la reconciliación nacional (Vera, 2010, p. 115).

Durante los dos periodos del ex presidente Uribe (2002-2006 y 2006-2010) se *securitizó* y se plegó al *discurso antiterrorista* como recurso casi único para el diseño de políticas en el plan de gobierno de la agenda internacional. La afinidad política del gobierno Uribe con el de Bush enmarcó el conflicto colombiano en la lucha global contra el terrorismo que se planteó a partir del 11 de septiembre de 2001 (Pastrana, 2011, pp. 67-68).

En ese orden, la ejecución de una política antiterrorista niega implícitamente la existencia del conflicto armado en Colombia, pues no pueden ser iguales las estrategias jurídico políticas para enfrentar una amenaza terrorista que para superar el conflicto armado. Una amenaza terrorista sólo tiene como opción el sometimiento a la justicia ordinaria y a las acciones militares. Por el contrario, un conflicto armado se puede abordar desde una negociación política con pretensiones de paz. A propósito, en varias oportunidades los miembros del Gobierno nacional¹ defendieron la tesis de que en Colombia no existe un conflicto armado, sino una amenaza terrorista contra la democracia (Uprinmy, 2005, pp. 1-7).

No obstante, el concepto de conflicto armado no internacional, del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, enuncia que para afirmar la existencia de conflicto armado deben darse las siguientes condiciones: los grupos armados irregulares deben ser identificables, responder a una estructura de mando jerárquico, ejecutar actos de violencia de carácter sostenido y prolongados en el tiempo y, además, deberán ejercer control de una parte del territorio. En ese sentido, si se contrastan las características de conflicto armado establecidas en el Protocolo II adicional con el contexto colombiano, se puede afirmar la existencia del conflicto armado y se cuestiona la política antiterrorista que ejecutó el ex presidente Uribe sosteniendo la tesis de la inexistencia del conflicto.

Lo anterior puede entenderse también como un retroceso en materia de cumplimiento de los estándares internacionales de DD.HH. y DIH, puesto que los efectos del conflicto armado en el campo humanitario pierden relevancia política bajo la lógica antiterrorista, que promueve

¹ Para un planteamiento de esa tesis, ver el memorando del Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, sobre los 'lineamientos para los proyectos de cooperación internacional'. Para la sustentación de esa tesis, ver el artículo del mismo funcionario ¿Conflicto armado o amenaza terrorista? (2005, abril 22). *Semana.com*. Para un mayor desarrollo de la misma, ver Gaviria, J. O. (2005). *Sofismas del terrorismo en Colombia*. Bogotá: Planeta.

respuestas militares a los asuntos humanitarios (Ceballos, 2005, p. 55). Es decir, algunos gobiernos podrían pensar que bajo la perspectiva de la guerra mundial contra el terrorismo se puede contar con un mejor margen de maniobra flexibilizando el cumplimiento de los derechos humanos y del DIH para lograr el objetivo de seguridad y estabilidad. Hasta cierto punto, hoy pierde validez dicha interpretación ya que con la creciente fortaleza de los regímenes internacionales, los Estados que omitan, evadan o actúen contrario a las obligaciones internacionales se exponen a ser procesados legalmente y serán sancionados si cometieron abusos contra los derechos humanos y el DIH (Sikkink, et al., 2010, p. 472).

Por tanto, la priorización de la estrategia militar para el tratamiento del conflicto armado tuvo como consecuencia la agudización de la crisis humanitaria, se encerró a la población civil en medio del fuego cruzado entre los actores del conflicto. Así mismo, la gran preocupación por la responsabilidad estatal en las ejecuciones extrajudiciales (falsos positivos) cometidas por agentes de las Fuerzas Militares.

Lo anterior esboza la situación grave de una violación de derechos humanos en Colombia en tensión con los estándares internacionales de derechos humanos (Ceballos, et al., 2005, p. 59). Todo eso trae como consecuencia condenas y la instauración de medidas provisionales contra Colombia por los delitos señalados anteriormente² como ocurrió en los casos “comunidades Jiguamiandó y del Curbaradó VS Colombia”, o en el caso “masacre de la Rochela respecto Colombia”, en los que además de condenar a Colombia a reparar los daños de las víctimas, se instauraron medidas provisionales para obligar al Estado a proteger de manera efectiva la vida e integridad personal de los familiares de las víctimas que han sido amenazados y corren el riesgo de vulneración de sus derechos humanos. Por su parte, las medidas provisionales³ se ejecutan cuando un hecho es de urgencia manifiesta grave y puede haber un daño irreparable, y las condenas tienen gran impacto internacional ya que sirven para alertar a la opinión pública regional y a los organismos de la OEA sobre deterioros en la situación de los derechos humanos del país, además, se impulsan transformaciones legislativas y prácticas dirigidas a protegerlos y alcanzar la democracia (Grossman, 1998, p. 8, en Navarrete, 2009, p. 366).

Se destaca entre varias sentencias contra Colombia la ejecutada en el caso “19 comerciantes vs. Colombia”, por la cual se condena al Estado colombiano por su responsabilidad en la violación de lo dispuesto en la Declaración Americana de los Derechos Humanos, en cuanto a la detención, tortura y desaparición de personas, determinando la responsabilidad del Estado frente al paramilitarismo a causa de la relación entre agentes del Estado y el paramilitarismo en la comisión de los hechos. Así, la percepción de tolerancia e impunidad en algunos casos afecta la imagen de Colombia y resulta contraproducente para la búsqueda de apoyo internacional a las iniciativas del Gobierno (Sikkink, et al., 2010, p. 491).

Actualmente, el presidente Santos, en un respaldo de la bancada de la coalición de gobierno, reconoce la existencia del conflicto armado para que consecuentemente por medio de la Ley 1448 de 2011 se repare a las víctimas con ocasión del conflicto (El Tiempo, 2011, mayo 10). Igualmente, enuncia una política pública basada en el respeto del derecho internacional público y

² Véase inventario y relación de acciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos contra Colombia, disponible en la página oficial de la CIDH en http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=9

³ Las medidas provisionales se encuentran consagradas en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

especialmente con el compromiso de defender los DD.HH. y el DIH (Presidencia, 2010). Entonces, la agenda del Presidente representa un cambio sustancial en las políticas en materia de derechos humanos, en la medida en que la protección de estos pasa a ser prioridad para el Gobierno. No obstante, el conflicto persiste y se agudiza en las regiones fronterizas con Ecuador y Venezuela. Los problemas humanitarios aún siguen siendo graves en Colombia y seguirán las tensiones que suscitarán preocupaciones de la comunidad internacional para la financiación de proyectos adicionales que estimulen el desarrollo social y económico del país (International Crisis Group, 2010, pp. 26- 28).

En resumen, el conflicto armado colombiano se caracteriza por las constantes infracciones de los derechos humanos y del DIH por los actores involucrados en las hostilidades, con graves consecuencias humanitarias, judiciales, menoscabo de la confianza y el prestigio del Estado ante la comunidad. Además ha generado conflictos diplomáticos con repercusiones económicas y comerciales con los países vecinos como Venezuela y Ecuador. Finalmente, tiene efectos negativos en cuanto al apoyo de la comunidad internacional para el desarrollo económico, social, cultural de la Nación y especialmente ante un posible proceso de paz.

La justicia transicional en Colombia

La justicia transicional debe entenderse como el esfuerzo por construir la paz sostenible tras un período de conflicto, violencia masiva o violación sistemática de los derechos humanos. El objetivo de la justicia transicional implica llevar a juicio a los perpetradores, revelar la verdad acerca de crímenes pasados, reparar a las víctimas, reformar las instituciones abusivas y promover la reconciliación (Van Zyl, 2008, p. 14)

Ahora, en Colombia se han expedido leyes que surgen con el interés de desarrollar instituciones jurídicas que aporten a los procesos de paz, soportando legalmente los acuerdos humanitarios implementados por iniciativa del gobierno de turno, por lo cual se hará mención de las siguientes normas que han sido de mayor trascendencia para la reconciliación nacional en la última década: la Ley 782 de 2002⁴, el Decreto 128 de 2003, la Ley 975 de 2005, el Decreto 1290 de 2008, la Ley 1424 de 2010, el Decreto 2601 de 2011 y la Ley 1448 de 2011.

Después del proceso constituyente de 1991, la Ley 418 de 1997 –prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002– puede entenderse también como uno de los primeros instrumentos que flexibiliza las obligaciones jurídicas para buscar la paz. Esta Ley, precedida por una voluntad política gubernamental, abre espacios jurídicos para la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los excombatientes, por lo que aporta a un proceso de paz (López, et al., 2009, p. 137).

El Decreto 128 de 2003, que reglamenta la anterior ley, otorga beneficios judiciales que se materializan a través de mecanismos como el indulto, la cesación de procedimiento, la preclusión de la instrucción, la resolución inhibitoria y la suspensión condicional de la ejecución de la pena.

⁴ Respecto a la Ley 782 de 2002 en particular, es necesario aclarar que se encuentra constituida por una serie de leyes expedidas como instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia, antecediendo a ella la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, y que a su vez precede a la Ley 1106 de 2006 (López, et al., 2009, p. 137).

Estas reglamentaciones, al no incluir mecanismos idóneos para resarcir a las víctimas, omiten el deber internacional de reparación integral (Comisión Colombiana de Juristas, 2007, pp. 13-14). Por tanto, la Ley 782 y el Decreto reglamentario 128 omiten así los principios y las directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos en cuanto a restitución, rehabilitación y medidas de satisfacción.

En esa misma ruta, se expide la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), en la que por primera vez se incorporan estrategias jurídicas para la desmovilización de ex combatientes, acompañadas con medidas de reparación para las víctimas. Sin embargo, se aduce que no cumple con las obligaciones contenidas en los principios de justicia, verdad y reparación, en atención a que no garantiza el derecho de las víctimas a la reparación integral y la verdad. Además, abrió la puerta para que los crímenes graves cometidos por los paramilitares desmovilizados queden en la impunidad al no ser investigados rigurosamente en las audiencias de versiones libres (International Crisis Group, 2006, p. 2).

La Corte Constitucional, el 18 de mayo de 2006, en sentencia C-370, manifiesta la constitucionalidad de la Ley de Justicia y Paz, pero declara inexecutable algunas disposiciones y modifica otras en torno al marco jurídico para reparar a las víctimas. La Corte expresa que todo proceso de paz debe sujetarse al cumplimiento de los parámetros internacionales en materia de derechos humanos (López, et al., 2009, p. 112).

En ese sentido, la Corte considera que la concesión de rebajas de penas a los actores armados que han cometido crímenes atroces puede ser tenido como un medio necesario para alcanzar la paz. Sin embargo, a pesar de que la Ley contenía declaraciones que reconocían los derechos de las víctimas, no dispone de mecanismos apropiados para su debida protección (Uprimny, et al., 2006, p. 202).

En ese mismo sentido, el gobierno del ex presidente Uribe, por medio del Decreto 1290 de 2008, crea la reparación individual por vía administrativa. El Decreto es considerado como injusto y legalmente incorrecto. El gobierno de ese entonces argumenta que atendiendo al principio de solidaridad procede a reparar económicamente a las víctimas, omitiendo su responsabilidad política con el proceso de paz y jurídica al no garantizar la vida y los demás derechos de las víctimas. Además, el gobierno interpretó la entrega de una suma de dinero como una reparación adecuada, omitiendo la importancia de la restitución de bienes, de la rehabilitación física y psicológica y no mostró interés por el esclarecimiento de los hechos. Así, también discriminó las víctimas de agentes estatales en la medida en que las víctimas del Estado deben contar con una orden judicial que las acredite como tal para acceder a la reparación por vía administrativa (CIJT, 2009). Finalmente, este decreto no se ajusta a los estándares internacionales de conformidad con los cuales los derechos a la verdad, la justicia y reparación deben reconocerse a todas las víctimas con ocasión del conflicto, sin discriminar en razón a su victimario.

Esos estándares internacionales de verdad, justicia y reparación se convierten en parámetros ineludibles de procesos en transición y tienen como objetivo fundamental proteger los derechos de las víctimas (Uprimny, et al., 2006, p. 175). Por tal razón, todos los anteriores instrumentos normativos están en deuda con la sociedad civil y especialmente con las víctimas del conflicto armado por no cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que pretenden proteger a las víctimas.

Por su parte, el presidente Santos ha mostrado una voluntad política de reparar a las víctimas del conflicto armado y, en ese sentido, la iniciativa de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras — hoy Ley 1448 de 2011 — se dio precisamente en su gobierno (Presidencia, 2011). Esta Ley contempla importantes avances en materia de obligaciones derivadas de los estándares internacionales en el marco de procesos de justicia transicional sobre verdad, justicia y reparación. La Ley parte del reconocimiento del conflicto armado y establece una definición amplia de víctima que permite la plena identificación de todos sus derechos con ocasión del conflicto, no discrimina las víctimas por razón del victimario, traslada la carga de la prueba de la víctima hacia la responsabilidad del Estado sobre los procesos judiciales y fomenta la participación de las víctimas en todo el proceso de paz y de construcción de verdad (PNUD, 2011, pp. 2-6). Así, esta ley se ajusta a los estándares internacionales en la cuestión de satisfacer los derechos a la verdad, al acceso a la justicia, y al implementar una estrategia amplia de reparación para las víctimas.

La ley de víctimas da un paso importante para Colombia, se mejora la adhesión a los estándares internacionales en materia de justicia transicional por parte de los instrumentos jurídicos implementados en el contexto nacional, además podría ser considerada como una herramienta muy importante en los últimos años para promover la reconciliación nacional y facilitar un posible proceso de paz (ONU, 2011, p. 11). Sin embargo, la preocupación se traslada a la fase de implementación, donde se tienen dudas acerca de su correcta ejecución, es decir, dudas respecto a si serán suficientes los instrumentos jurídicos para satisfacer en la práctica las necesidades, los intereses y los derechos de las víctimas.

Incidencia de los actores estatales y no estatales en la adopción de instrumentos de protección de los DD.HH. y DIH

Ahora bien, como actor intergubernamental más influyente e importante a nivel global está la Organización de Naciones Unidas (ONU). Al interior de esta organización está el Consejo de Derechos Humanos creado en 2006 con el principal objetivo de prestar veeduría internacional a la protección de los derechos humanos. En ese sentido, la ONU por medio del Consejo de Derechos Humanos ofrece apoyo técnico y recomendaciones por medio del Mecanismo de “Examen Periódico Universal”, a través del cual se examina la situación de derechos humanos en los 192 Estados miembro. Ese mecanismo al interior del Sistema de Naciones Unidas representa y ejerce un control internacional sobre el proceder de los Estados. Es así como esta organización materializa recomendaciones por medio de los informes que inciden, en el caso colombiano, en la adopción de instrumentos internacionales entendidos como mecanismos y normas que ejerzan la protección de los derechos humanos. Como ejemplos podemos citar la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en el conflicto, o el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; además, medidas políticas como la apertura actual del Ejecutivo hacia el mantenimiento de un diálogo permanente con los relatores temáticos y grupos de trabajo de Naciones Unidas.

Por tanto, en Colombia durante el gobierno de Samper, debido a la presión política de la ONU en el ámbito internacional y de representantes de la sociedad civil, nacionalmente se aceptó la apertura

de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos humanos de las Naciones Unidas. La ONU, por medio de esta oficina, ha logrado un espacio de cooperación y presión política para mejorar las prácticas sociales en derechos humanos, tal como la participación activa en la elaboración del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos. Adicionalmente, ha desarrollado una intensa labor con las autoridades locales para incluir en los planes de desarrollo municipales el tema de los derechos humanos y del DIH (Ramírez, et al., 2010, pp. 44-45). También se configura en una veeduría de carácter internacional al Estado colombiano, que lo obliga a que permanentemente se incorporen las disposiciones de los regímenes internacionales al derecho interno y se ejecuten en la práctica social.

Por otro lado, debido a la incidencia de la Comisión Andina de Juristas y la Coalición Internacional de ONG integradas en la Conferencia de Roma, se logró la firma y ratificación del Estatuto de Roma por parte del Estado colombiano (Marín, 2009, p. 77). El Estatuto de Roma crea la Corte Penal Internacional (CPI), que presta especial atención e inspecciona los procedimientos judiciales, políticos y jurídicos establecidos por los Estados para afrontar las violaciones de los derechos humanos. Ese Estatuto atribuye a la Corte la potestad para activar su propia jurisdicción con respecto a una determinada situación de crisis (Olásolo, 2009, p. 134.). De tal manera, si la Fiscalía, como órgano adjunto a la CPI, abre investigaciones a individuos que conforman un gobierno, pone al Estado en difícil situación ante la comunidad internacional, ya que repercute directamente en sus relaciones externas. Las repercusiones políticas recaen en la pérdida de credibilidad y confianza hacia el Estado flexible con las violaciones de derechos humanos y DIH, y las repercusiones judiciales recaen sobre los individuos que permitieron o cometieron abusos contra los derechos protegidos.

Ahora, la veeduría por parte de la CPI se centra en monitorear los esfuerzos de Colombia por prevenir, investigar, procesar judicialmente y sancionar las violaciones de DD.HH. Así mismo, ejerce control sobre el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Estatuto de Roma, por lo que ha servido para presionar al Gobierno a la implementación de mecanismos idóneos de acceso a recursos efectivos de justicia, tal como se incorporan en la Ley 1448 de 2011 que define una participación activa de las víctimas en los procesos judiciales, les otorga los derechos a solicitar cualquier tipo de información durante todo el proceso y a presentar pruebas para construir la verdad y lograr justicia, así también se avanza en la lucha contra la impunidad durante los procesos de desmovilización.

Por su parte, a nivel regional en el contexto de la Organización de Estados Americanos (OEA), está el Sistema Interamericano de Protección para los Derechos Humanos, el cual le ha hecho a Colombia múltiples recomendaciones exhortándolo a que ajuste las políticas internas a las obligaciones emanadas por la Convención Americana para los Derechos Humanos. Es así como en 2004 Colombia firmó un acuerdo con la OEA, por el cual se creó la Misión de Apoyo al Proceso de Paz, a la que se le atribuyeron funciones que incluyen el seguimiento a la desmovilización, el fortalecimiento institucional y el acompañamiento a las víctimas del conflicto. Lo anterior se constituye en procura de que se cumpla con las obligaciones contraídas en la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, fomenta la adopción de instrumentos para que en el proceso de paz se garantice el cumplimiento de los derechos humanos de las víctimas. Ahora, las 11 condenas entre 1995 y 2010 proferidas por la Corte Interamericana contra Colombia no solo han tenido repercusión económica para resarcir los daños causados a las víctimas, sino que también han ejercido incidencia para que el Estado adopte medidas amplias de reparación internamente,

estrategias que logren la construcción de la verdad y mecanismos efectivos de acceso a la justicia por parte de las víctimas.

Por otro lado, las ONG de derechos humanos en Colombia han ejercido un rol importante en la integración y adopción de las normas internacionales de los derechos humanos a las discusiones políticas internas (Sikkink, et al., 2009, p. 476). Esas organizaciones han promovido importantes ideas encaminadas a incidir para que el Estado colombiano ratifique los instrumentos de protección de los DD.HH. contenidos en los regímenes internacionales, por medio de informes públicos, artículos periodísticos, campañas y conferencias que alentaron para que el Estado colombiano firmara el Estatuto de Roma (Marín, 2009, p. 77). Así mismo pasó con la Convención de Ottawa, más conocida en Colombia como Tratado de Prohibición de Minas Antipersona, el cual, además de su ratificación, establece el plan gubernamental que trabaja activamente para limpiar los territorios de estas armas que afectan a la población civil.

El rol de actores domésticos y su posición frente a los DD.HH.

Los actores domésticos como las Fuerzas Militares, los gremios económicos, los medios de comunicación y las ONG desempeñan un rol importante en la protección y defensa de los derechos humanos en Colombia. Teniendo en cuenta que los roles son relacionales y la interacción entre dichos actores con el Estado incide en el diseño de la política exterior de Colombia, resulta relevante comprender su posición frente a los derechos humanos (Velosa, 2012, en este volumen).

Las Fuerzas Militares orientan sus acciones o las dirigen por medio de planes de mejoramiento, objetivos de calidad, escuela de capacitación y cursos avanzados para capacitar en un conjunto de valores éticos que fomentan la protección de los derechos humanos⁵. Sin embargo, en la práctica, sus acciones son unas de las que más comprometen la responsabilidad estatal en materia de abusos de derechos humanos, por ejemplo: las ejecuciones extrajudiciales llamadas “falsos positivos” han sido la preocupación más seria sobre el proceder de la fuerza pública colombiana, ya que las víctimas tras ser asesinadas, son vestidas con uniformes de la guerrilla para presentarlas como muertas en combate. Se ha interpretado que las violaciones sistemáticas son promovidas por recompensas institucionales como remuneraciones económicas, días de licencia y reconocimientos internos (Sikkink, et al., 2009, p. 483).

Así mismo, las Fuerzas Militares, como actor doméstico, insisten en la necesidad de modificar el fuero militar, ampliando la jurisdicción militar para conocer en primer orden los delitos cometidos. En entrevista con *El Espectador*, el comandante de las Fuerzas Militares expresa que se otorga especial respeto a los derechos humanos y el DIH, pero que es importante modificar el fuero militar argumentando que se les ha condenado antes de ser juzgados (Orozco, 2012, febrero 25). Igualmente, Jean Carlos Mejía, director de la Defensoría Militar (Demil), expresa que la estructura actual del fuero militar está en “pañales” y es necesaria la reforma para la ejecución

⁵ Véase para su ampliación documentos oficiales de las Fuerzas Militares disponibles en línea: <http://www.ejercito.mil.co/>

de operaciones militares y policiales en las que se conozca de un delito primero por la justicia penal militar (Semana, 2012a).

Sin embargo, aunque para la fuerza pública es necesaria la reforma, para otros actores especialmente como las ONG y activistas de derechos humanos, es un retroceso en materia de derechos humanos y crea espacios donde se podría generar impunidad. Así entonces, la Human Rights Watch, a través de su director José Miguel Vivanco, ha manifestado que la reforma además de ser contraria al Estado de Derecho, puede conducir a la impunidad frente a violaciones a los derechos humanos y el DIH, y con ello, el Estado colombiano podría exponerse a una investigación por parte de la CPI (Semana, 2012b).

Por otro lado, están los gremios económicos que han optado por una posición de respeto por los derechos humanos en los últimos años debido a las exigencias en las negociaciones de cooperación económica, en las que la incorporación de una cláusula sobre derechos humanos es requisito para la mayoría de acuerdos comerciales y de cooperación. La similitud de las cláusulas de los distintos acuerdos es notoria y la violación de las mismas provoca la suspensión inmediata del acuerdo comercial (Niedrist, 2011, p. 463). No obstante, se considera una estrategia orientada por fines, pues resulta conveniente proteger y respetar los derechos humanos como medio necesario para la consecución de acuerdos comerciales y financieros.

Por otro lado, están los medios de comunicación, que ejercen un rol fundamental puesto que generan impacto en la opinión de todos los estamentos sociales. Los medios de comunicación pueden llegar a movilizar todo un gran público, pueden masificar grupos de personas en poco tiempo. Por eso, un aspecto que surge como preocupación es quién maneja y coordina la información que se trasmite en los medios, ya que dicha información será insumo para las opiniones sociales.

En Colombia, debido al impacto social en cuanto a denuncias públicas y acciones que pretenden promover la importancia del respeto por los derechos humanos, se puede interpretar un relativo interés por proteger los derechos humanos. Algunos medios han reportado las crisis humanitarias a raíz del conflicto armado, generándose una conciencia ciudadana sobre el problema de abusos contra los derechos humanos y el DIH.

Finalmente, están las ONG, que desempeñan un rol fundamental para la defensa de los derechos humanos de la sociedad colombiana y se convierten en veedoras del cumplimiento normativo en la materia, representan ciertos sectores sociales reprimidos. Las ONG hacen activismo exhortando a los Estados para que firmen tratados internacionales y cumplan con las obligaciones contraídas. Así mismo, denuncian a todos y cada uno de los que vulneran los derechos humanos llámese Estado, Ejército, guerrilla, paramilitares o delincuencia común (Marín, 2009, p. 76) y también representan gran número de víctimas, las asesoran sobre sus derechos y les ofrecen asistencia psicológica y médica.

Por todo lo anterior, los diversos actores buscan comportarse consistentemente con los roles específicos, es decir, con los que se identifican (Chafetz, 1996-1997, p. 663, citado en Velosa, 2012, en este volumen). Ellos determinan el tipo de roles que el país perseguirá y cómo se comportará de acuerdo a las perspectivas de los mismos (Grossman, 2005, p. 336, citado en Velosa, 2012, en este volumen), además se convierten en jugadores importantes en los procesos de formulación de la política interior y exterior de las naciones.

Instrumentos jurídicos para la paz en Colombia y su política exterior: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

En el caso colombiano se han utilizado numerosos mecanismos para abordar la construcción del camino hacia la paz, enfrentando un pasado caracterizado por los abusos contra los DD.HH. y el DIH (Aponte, 2009, pp. 235-241). Sin embargo, los instrumentos jurídicos utilizados han estado en deuda con la sociedad para lograr la reconciliación social y con las víctimas para su reparación. Además, si se tiene en cuenta que 10% de la sociedad es víctima del conflicto armado, debe ser tema central y prioritario la reconciliación nacional a partir de la reparación para las víctimas.

El gobierno del presidente Santos ha entendido que es necesario empezar por reparar a todas las víctimas nacionales como pilar fundamental para avanzar y proyectarse en un eventual proceso de paz. En ese sentido, el Presidente anuncia como primer paso la necesidad de comprometerse con el cumplimiento de los estándares internacionales de protección de los DD.HH. y del DIH enviando un mensaje a la sociedad colombiana y a la comunidad internacional por medio del discurso presidencial “la defensa de los derechos humanos como compromiso fundamental del gobierno” (Presidencia, 2010).

Así también, el presidente Santos estratégicamente sancionó la Ley de Víctimas (Ley 1448) durante la visita al país del Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, en un claro mensaje a la comunidad internacional en el sentido de que Colombia comienza a transitar por el sendero de la reconciliación, antesala para la paz (El Espectador, 2011) comprometiéndose con la adhesión a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. En ese sentido, la ONU enuncia que apoyará al Gobierno nacional y a las víctimas en sus esfuerzos por construir la paz y una reconciliación duradera (PNUD, 2011, pp. 1-2).

En ese orden, queda claro que la Ley 1448 ha sido catalogada como un avance hacia la búsqueda de la paz, la protección y garantía de los derechos de las víctimas en Colombia, y como un giro de las políticas del Estado colombiano a favor de los derechos de las víctimas (PNUD, 2011, p. 3) en contraste con la Ley de Justicia y Paz, expedida durante el gobierno del ex presidente Uribe y que levantó numerosas críticas dentro y fuera de Colombia⁶, aduciéndose que no garantiza el derecho de las víctimas a la reparación y a la verdad, y que además abre la puerta para que paramilitares desmovilizados que cometieron crímenes graves disfruten de impunidad al no investigarse rigurosamente la comisión de delitos (International Crisis Group, 2006, p. 1).

Por tanto, la sanción presidencial de la Ley de Víctimas representa un avance en materia del cumplimiento progresivo y paulatino de los parámetros internacionales de justicia transicional y, a la vez, corrige los vacíos normativos y las precarias medidas para reparar a las víctimas que se implementaron durante los dos gobiernos de Uribe.

⁶ Véase para ampliación informes sobre críticas y problemas de la ley de justicia y paz, en el ámbito nacional por la Comisión Colombiana de Juristas y en el ámbito internacional por Human Rights Watch, disponibles en línea respectivamente: <http://www.coljuristas.org/biblioteca.html> y <http://www.hrw.org/es/publications/reports?topic=All®ion=59>

Sin embargo, no basta con una buena ley, tal como lo afirmó el Secretario General de la ONU. El reto del Estado ahora consiste en la etapa de implementación de la misma, pues será menester brindar protección a las víctimas y a los defensores de derechos humanos, lo cual sigue siendo un aspecto de grave preocupación. Se ha visto que en el proceso de restitución de tierras puede haber graves inconvenientes, ya que se tocarán fuertes intereses de los poseedores irregulares de los predios. Por ello es necesario proteger a las personas que recuperan sus tierras o que tienen intención de hacerlo, pues algunas víctimas han sido objeto de amenazas (PNUD, 2011, pp. 3-4).

Sin embargo, la ONU, y en general la comunidad internacional, ha mostrado su interés para que los Estados cumplan las disposiciones en materia de protección de los derechos humanos y especialmente busquen la solución negociada de los conflictos procurando la paz, lo cual determina la política exterior de Colombia, pues ésta se dinamiza debido a la necesidad doméstica de adherirse a los estándares internacionales de protección a los derechos humanos, ya que para la comunidad internacional es relevante el cumplimiento interno de las obligaciones adquiridas en el plano internacional sobre la materia. Lo anterior parece orientar la política exterior que conduce la presidencia de Santos en la medida en que para mejorar la relación con el mundo, el Gobierno toma como prioritario el fortalecimiento de la democracia por medio de la Ley de Víctimas y lo soporta en la voluntad política de cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos.

Igualmente, se torna adecuado el objetivo estratégico de la política exterior del presidente Santos en cuanto a la diversificación geográfica y temática de las relaciones internacionales de Colombia (Pastrana, 2011, p. 68). Sin embargo, a pesar de dicha diversificación, se puede interpretar por medio de los discursos presidenciales durante 2010 y I 2011, que para el gobierno de Santos existen unas prioridades internas en materia de cumplimiento de los derechos humanos y DIH que influyen la política exterior en la medida en que la situación interna trasciende lo doméstico, puesto que las condiciones internas se proyectan hacia el exterior de la situación política de la Nación, y si la política se ha caracterizado por el irrespeto de los derechos humanos, el Estado pierde legitimidad ante la comunidad internacional. Por tanto, el Presidente a partir de las necesidades internas diseña una política exterior que pretende avanzar en la adhesión a los estándares internacionales de derechos humanos y lo soporta sobre la confianza que muestra con el interés en respetar el Derecho Internacional Público.

En ese sentido, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se configura como relevante y fundamental para Colombia, tanto en materia de protección de derechos humanos, como en su propósito de alcanzar la paz. Se incorporan mecanismos de verdad, justicia y sobre todo de reparación, que emanan de los estándares internacionales de derechos humanos, con lo cual se fomenta la creación de un contexto favorable para la postulación y aceptación de Colombia como protector de los derechos humanos y se obtiene un reconocimiento de una política exterior basado en el cumplimiento interno de las obligaciones exteriores en atención a los regímenes internacionales de derechos humanos y DIH.

Imagen de Colombia en el escenario internacional y apoyo internacional

Para la comunidad internacional siguen siendo muy preocupantes los abusos contra los derechos humanos en Colombia. Por ese motivo, a pesar de que con la Ley de Víctimas y Restitución de

Tierras se pretende cumplir con las disposiciones internacionales en materia de justicia transicional y de protección de los derechos humanos y del DIH, la Alta Comisionada de Derechos Humanos afirma que la problemática de violación sistemática de los derechos humanos es muy grave para Colombia (ONU, 2011, p. 1).

Así, también algunas iniciativas pueden descifrarse de manera negativa, o de retroceso, como por ejemplo el proyecto de ley que pretende construir un marco constitucional para procesos de transición hacia la paz, iniciativa que busca dotar a los gobiernos de turno de herramientas jurídicas que permitan negociar un proceso de desmovilización colectiva de cualquier grupo armado que participe en las hostilidades del conflicto. Es decir, otorgar la competencia gubernamental para implementar mecanismos temporales y excepcionales para ser utilizados en cualquier negociación que pretenda la paz⁷.

Lo anterior podría interpretarse como que se estaría ampliando el margen de maniobra para que el gobierno de turno en el marco de un proceso de paz pueda determinar en algunos casos la renuncia a la persecución judicial de violaciones de derechos humanos, abriendo un espacio político que pudiera otorgar impunidad. Por otro lado, el marco jurídico para la paz se muestra como un instrumento constitucional atractivo para que grupos armados accedan a una desmovilización, aspecto contrario a la noción de justicia transicional, puesto que la utilización de cualquier mecanismo de justicia transicional es posterior a una voluntad política de paz y reconciliación, es decir, la paz no nace de un instrumento jurídico constitucional.

En la misma línea, entonces, se pretendió extender los beneficios de justicia transicional para todos los actores incluyendo las Fuerzas Militares, aspecto que podría generar impunidad y flexibilidad para el cumplimiento de los derechos humanos por parte de agentes del Estado en acciones del servicio⁸.

Así mismo, la intención en la reforma a la justicia de modificar el fuero militar ocasionó la reacción de algunos actores internacionales que criticaron la iniciativa. Por ejemplo, la ONG Human Rights Watch ha difundido un mensaje en el ámbito internacional en el que afirma que dicha ampliación del fuero militar generaría el incremento de impunidad para los delitos contra los DD.HH. y el DIH cometidos por la Fuerzas Militares (Gómez, 2012, Enero 23).

No obstante, Colombia recibe enormes presiones externas para que cumpla con sus obligaciones en atención a los regímenes internacionales de los derechos humanos. En un mundo multipolar, las presiones externas aumentan, pues EE.UU., la Unión Europea y regionalmente Brasil como potencia emergente, prestan atención a las labores gubernamentales para promover buenas conductas ante los problemas mundiales como la violación de los derechos humanos.

⁷ Véase en Secretaría del Senado de la República, proyecto original “nuevo marco legal para la paz” modificatorio del artículo 66 de la Constitución nacional”, disponible en línea: <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley>

⁸ En debate programado por la Comisión Primera del Senado con el propósito de discutir el marco legal para la paz, el gestor Francisco Galán, acompañado de distintos representantes de organizaciones sociales, entre ellas y coincidiendo con la Comisión Colombiana de Juristas, afirma que el objetivo de paz es acertado pero que podría generar impunidad. Véanse apreciaciones completas en la página web del Senado, disponible en línea: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noticias/item/12980-ciudadanos-plantean-recomendaciones-a-marco-legal-para-la-paz>

Ahora, para recuperar la confianza de la comunidad internacional socavada por las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, se requiere empezar por el respeto al derecho internacional, como lo ha prometido el presidente Santos. El Gobierno entiende que como premisa esencial para una positiva inserción regional y global de Colombia, deberá prestar atención al cumplimiento doméstico de los regímenes internacionales, lo cual, permitirá recuperar la vigencia del Estado de Derecho (Ramírez, 2011, pp. 80-94).

En ese sentido, el Presidente en sus discursos ha mostrado respeto por los regímenes normativos y se ha comprometido con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, lo cual podría interpretarse como una intención de proyectarse hacia el exterior con una imagen de un gobierno respetuoso de la democracia, conduciendo unas políticas y prácticas de legitimación a partir del cumplimiento interno de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Sin embargo, el presidente Santos muestra un cambio en cuanto al giro hacia una apertura de las relaciones políticas con todos los representantes de diversos sectores sociales, se percibe un interés en establecer un clima de conciliación y diálogo con diferentes actores y escucha las consideraciones de las ONG para tenerlas en cuenta (Ramírez, 2011, p. 91).

De modo que todo lo anterior repercute en la proyección de la imagen exterior colombiana en la medida en que se protegen las víctimas del conflicto armado y razonablemente se atiende a la interlocución de todos los actores estatales y no estatales, nacionales e internacionales, no sólo con la intención de obtener el apoyo internacional para un eventual proceso de paz, sino creando una imagen favorable que repercute directamente en la consecución de acuerdos de cooperación y en la firma de tratados comerciales⁹.

Así entonces, el Presidente desde su intervención en la ONU prefirió optar por un discurso de respeto a los principios de la Carta de la ONU y acoger el compromiso de actuar en nombre de la región a favor de la paz y la seguridad, esbozando una política exterior diversificada y cooperativa donde a partir del liderazgo regional en temas específicos sobre todo en materia de derechos humanos, se posicione a Colombia como un actor relevante en el escenario internacional (Ramírez, 2010, p. 90).

Por tanto, el apoyo internacional se condiciona al respeto por los derechos humanos y a un gobierno capaz de hacer efectivo todo el régimen normativo nacional e internacional en la materia. Ahora, el presidente Santos tiene disposición de acceder a una negociación de paz, a cumplir con los estándares internacionales de los derechos humanos y DIH, aspecto que se evidencia a partir de sus discursos. Sin embargo, no es suficiente tener disposición. Además, el Presidente debe conseguir apoyo internacional para acuerdos de cooperación y económicos,

⁹ Se pueden presentar dos ejemplos respecto a ese tema. El primero: el Departamento de Estado norteamericano el 9 de septiembre de 2010, al entregar autorización para la continuación de la ayuda militar al Gobierno colombiano, lo condiciona a asegurar una cultura duradera de respeto de los derechos humanos en todos los niveles de la Fuerza Pública, a sancionar los falsos positivos o asesinatos extrajudiciales perpetrados por las Fuerzas Armadas y a proteger los defensores de derechos humanos, sindicalistas, opositores políticos y miembros de comunidades especiales (Ramírez, S., 2011. p. 88). El segundo: el Tratado de Cooperación Comercial con la Unión Europea en las disposiciones iniciales del capítulo 1 inicia considerando como esencial el obligatorio cumplimiento de los derechos humanos. Este último disponible en línea en versión en español: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=30551>

y debe apostarle a la reconstrucción del tejido social roto en Colombia a causa del prolongado conflicto armado.

Finalmente, puede interpretarse que por medio de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se pretende la creación de condiciones favorables para la construcción de confianza, credibilidad, legitimación y acreditación de Colombia ante la comunidad internacional como un país respetuoso y comprometido con los parámetros de los DD.HH. y DIH. Pero también se refleja el diseño de una política exterior basada en el cumplimiento y la adhesión de las políticas domésticas a las obligaciones internacionales en el marco de los principios de justicia transicional, fundamentada en el imperativo respeto por el derecho internacional.

Conclusiones

- Para la comunidad internacional es relevante que los Estados diseñen su política interna y externa de acuerdo a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos. Dichos estándares se constituyen, por un lado, en pautas mínimas de comportamiento, y por otro, establecen obligaciones a los Estados de investigar y sancionar las violaciones de los DD.HH., así como de proteger y reparar a todas las víctimas de abusos contra sus derechos. De tal manera, en la actualidad existe mayor veeduría y monitoreo de la comunidad internacional, en especial a través de Naciones Unidas y del sistema Interamericano de Derechos Humanos, pretendiendo que los Estados cumplan sus obligaciones contenidas en los regímenes internacionales de protección de los DD.HH. y DIH.
- Colombia es un Estado con una legislación progresiva y avanzada en materia de protección de los derechos humanos. No obstante, debido al conflicto armado, el país se ha caracterizado por las constantes violaciones de los DD.HH. y del DIH, lo cual ha generado grandes tensiones con la comunidad internacional. Colombia ha sido señalado como un Estado infractor del derecho internacional, lo cual se demuestra en las condenas contra el país que lo conminan a que garantice el goce de los DD.HH. y a resarcir los daños sufridos por las víctimas. Lo anterior ha tenido efectos negativos en cuanto al apoyo de la comunidad internacional para el desarrollo económico, social y cultural de la Nación ya que, por ejemplo, la entrada en vigencia de algunos acuerdos de cooperación comercial y financiera ha sido condicionada al desarrollo y la implementación de políticas internas destinadas a la prevención efectiva de la comisión de delitos contra los derechos humanos.
- En el proceso de elaboración de políticas públicas han tenido incidencia tanto actores estatales como no estatales. Los actores intergubernamentales han establecido importantes mecanismos como el “Examen periódico universal” de la ONU, que exhorta a los Estados a cumplir progresivamente con sus obligaciones contenidas en los regímenes internacionales de DD.HH. Por su parte, los actores no estatales, como las ONG especializadas en temas de DD.HH., han ganado protagonismo político y se han convertido en actores fundamentales en el diseño de políticas públicas que incluyen los intereses y las necesidades de los sectores sociales y las víctimas, a los cuales se les han vulnerado sus derechos.
- La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras toma gran relevancia en dos aspectos: por un lado, para que Colombia cumpla con su deber internacional de reparar a las víctimas del conflicto

armado, y por otro, proyecta la creación de un escenario de respeto hacia los estándares internacionales de derechos humanos, situación que es favorable para la inserción del país en el sistema internacional como un actor político relevante respetuoso de las normas. En ese sentido, la Ley además permite una mejor adecuación de la legislación interna con los regímenes internacionales de DD.HH. y de DIH.

Recomendaciones

- La Ley de Víctimas se convierte en un paso fundamental para Colombia en su pretensión de abordar el camino hacia la reconciliación nacional y especialmente para la eventual construcción de un proceso de paz. Sin embargo, el reto ahora es la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma. De tal manera, la implementación del proceso de reparación de víctimas y de restitución de tierras se configura como la prioridad de las necesidades internas que repercuten en las políticas externas, así que el Gobierno deberá aceptar y solicitar el apoyo de actores intergubernamentales y no estatales para que en el marco de la cooperación y del diálogo, se aborde el difícil camino hacia la reconciliación nacional y se consiga apoyo internacional para un eventual proceso de paz.
- El Estado debe ocuparse en fortalecer el proceso de aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Si bien ha estado amenazado por la intimidación para que las víctimas no accedan a defender sus derechos, el Gobierno deberá crear mecanismos efectivos para la protección de estas personas, creando condiciones favorables y de confianza para que puedan acceder a reclamar sus derechos sin miedo y sin ser objeto de violaciones contra sus derechos humanos. Así mismo, en el proceso de restitución de tierras, deberá brindar acompañamiento y asesoría para que las víctimas se vinculen activamente y además deberá procurar no sólo devolver las tierras, sino buscar el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas. De esta forma se avanzará en el cumplimiento de los estándares internacionales de justicia transicional.
- El Gobierno debe aceptar su responsabilidad en la violación de derechos humanos y DIH por parte de agentes estatales, ya que de eso depende en gran parte la reconciliación nacional. En consecuencia, deberá fortalecer los procesos judiciales contra los agentes estatales para que no haya sensación de impunidad, puesto que en algunos casos no se ha investigado rigurosamente y sancionado los crímenes cometidos por la fuerza pública.
- Las FARC y el ELN deben preocuparse por cumplir con el DIH y acabar las prácticas que vulneran los derechos humanos; es menester erradicar la siembra de minas antipersona, no poner en peligro la sociedad civil con las actividades propias del conflicto, cesar el reclutamiento de niños y niñas en el conflicto y erradicar la práctica del secuestro pues no bastan los gestos de paz liberando algunos secuestrados. Así creará condiciones favorables para un eventual proceso de paz.

Referencias


- Ambos K., Malarino E., Elnor G. (Eds.) (2010). *Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional*. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica por la Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo.
- Aponte, A. (2009). *Informes nacionales Colombia*. En G. Elsner (Ed.), *La Justicia de Transición, informes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica. Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo.
- Botero, C. y Restrepo, E. (2005). Estándares Internacionales y Procesos de Transición en Colombia. En Rettberg (Comp.), *Entre el Perdón y el Paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ceballos, M. y Suárez, H. (2005). Percepciones y Dimensiones de la crisis Humanitaria y de Derechos Humanos en Colombia. *Colombia Internacional*, 060, pp. 52-73.
- Centro Internacional de Justicia Transicional. (2009). *Por el reconocimiento de todas las víctimas*. Recuperado en: http://www.ictjcolombia.org/old/informativoFeb09/03_reparacion.html
- Chafetz, G. (1996-1997). The struggle for a national identity in post-soviet Russia. *Political Science Quarterly*, 111 (4), pp. 661-688. Citado en E. Velosa (2012), Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2007). *Anotaciones sobre justicia y paz. Una mirada desde los derechos de las víctimas*. Bogotá.
- El Espectador. (2012). *Santos sanciona la ley de víctimas*. Recuperado en: <http://m.elespectador.com/noticias/paz/articulo-276446-santos-sanciona-ley-de-victimas-y-de-restitucion-de-tierras>
- El Tiempo. (2011, mayo 10). *Reconocimiento del conflicto armado*. Recuperado en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9323565.html
- Gómez, S. (23 de enero de 2012). Ampliar el fuero militar pondría en riesgo ayudas de EE.UU.: HRW. *El Tiempo*. Recuperado en: http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10987383.html.
- Grossman, C. (1998). El futuro del Sistema Interamericano de derechos humanos. En A. Navarrete, 2009, La responsabilidad del Estado y su adecuación a parámetros interamericanos. *Revista de estudios socio-jurídicos*, 11 (2), pp. 335-376.
- International Crisis Group Working to prevent Conflict. (2006). Colombia: ¿hacia la paz y la justicia? *Informe sobre América Latina 16*, del 14 de marzo de 2006.
- International Crisis Group Working to prevent Conflict. (2010). Colombia: la oportunidad del presidente Santos de poner fin al conflicto. *Latin America Report 3413*, octubre de 2010.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Little Buenos Aires: Brow and Company (Inc.), traducción Grupo Editor Latinoamericano.
- López, C. (2011). Conflicto, crimen organizado y procesos de construcción de Estado en Colombia. En C. Niño y H. Mathieu (Eds.), *Seguridad Regional en América Latina Anuario 2011* (pp. 215-231). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, FESCOL.
- López, C. y Vargas, A. (2009). *Manual de procedimiento para la ley de Justicia y Paz en Colombia*. Primera edición. Bogotá: con el auspicio de la Embajada de la República Federal de Alemania, GTZ.
- Marín, E. (2009). OING y Derechos Humanos en Colombia, golpe ineludible y vigoroso de la sociedad civil. *Colombia Internacional*, 69, pp. 70-85.

- Niedrist, G. (2011). La cláusula de derechos humanos en los tratados de libre comercio con la Unión Europea. *Anuario mexicano de Derecho Internacional*, XI, pp. 463-485.
- Olásolo, H. (2009). *Ensayos sobre la Corte Penal Internacional*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.
- ONU. (2011). *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. En Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos 19º período de sesiones. Tema 2 de la agenda. Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. A/HRC/19/21/Add.3
- Orozco, C. (25 de febrero de 2012). Primero es el honor. *El Espectador*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/impreso/especiales/entrevista-de-cecilia-orozco/articulo-328706-primero-el-honor>
- Pastrana, E. (2005). Extinción o reinención del Estado-Nación frente a los desafíos globales. *Desafíos*, 12, pp. 266-282.
- Pastrana, E. (2011). *La Política Exterior colombiana hacia Sudamérica: De Uribe a Santos*. Artículo presentado en el IX curso para Diplomáticos Suramericanos, celebrado en Río de Janeiro en el Palacio de Itamaray entre el 4 y 15 de Abril de 2011. Fundación Alexandre de Gusmao, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.
- Presidencia. (2010). 'La defensa de los derechos humanos, compromiso indeclinable de mi Gobierno': Presidente Santos. Recuperado en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_14.aspx
- Presidencia. (2011). 'Hoy es un día de esperanza nacional', afirmó el Presidente Santos al sancionar la Ley de Víctimas. Recuperado en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Junio/Paginas/20110610_08.aspx
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2011). Hechos de Paz. *Informe del septiembre de 2011*, 7 (61), edición especial Colombia.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Revista Nueva Sociedad*, 231, pp. 79-95.
- Ramírez, S., Reina, M., Reyes, C., Bell, G., Borda, S., Gómez, H. y Tokatlián, J. (2010). *Misión de Política Exterior de Colombia. Informe Final*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores República de Colombia.
- Semana. (2012a). *El Fuero Militar un debate que apenas comienza*. Recuperado en: <http://m.semana.com/nacion/fuero-militar-debate-apenas-comienza/169133-3.aspx>
- Semana. (2012b). *Human Rights Watch pide retirar reforma a la justicia por fuero militar*. Recuperado en: <http://www.semana.com/nacion/human-rights-watch-pide-retirar-reforma-justicia-fuero-militar/169065-3.aspx>
- Sikkink, K., Frey, B. y Luons, A. (2010). Reporte temático de política exterior colombiana: derechos humanos y derecho internacional humanitario. En *Misión de Política Exterior Colombiana* (pp. 459-520). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Terz, P. (2001). *Cuestiones teóricas del proceso de formación de las normas internacionales*. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Terz, P. y Pastrana, E. (2007). El derecho internacional al despuntar el siglo XXI, un punto de vista sociológico del derecho internacional. *Papel Político*, 12 (2), pp. 535-564.
- Uprimny, R. (2005). *¿Existe o no un conflicto armado en Colombia?* Bogotá: Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad, DJS.
- Uprimny, R. y Saffon, M. (2006). *¿Al fin, ley de justicia y paz? La ley 975 tras el fallo de la Corte Constitucional*. En R. Uprimny, M. Saffon, C. Botero y E. Restrepo, *¿Justicia Transicional sin transición? Verdad justicia y reparación para Colombia* (pp. 199-230). Bogotá: Dejusticia.

- Van Zyl, P. (2008). Promoviendo la justicia transicional en sociedades post-conflicto, verdad memoria y reconstrucción. En M. Romero (Ed.), *Verdad, memoria y reconstrucción serie de justicia transicional* (pp. 14-44). Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Vera, D. (2010). El camino hacia la reconciliación nacional en Colombia: avances y retos entre paradojas políticas. En E. Pastrana, S. Jost y M. Márquez (Eds.), *Más allá de la Seguridad democrática: Agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 115-128). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.



**RETOS AMBIENTALES DE LA POLÍTICA
EXTERIOR COLOMBIANA**



■ Medio ambiente, recursos hídricos y calentamiento global: significados y alcances en la política exterior colombiana

*Leonardo Carvajal Hernández**
*Hans De Francesco***

Su ubicación espacial en la línea ecuatorial, la alta pluviosidad en la mayor parte de regiones, la posesión de costas sobre el mar Caribe y la cuenca del Pacífico, y las grandes extensiones de ríos que recorren su geografía, son variables que han hecho de Colombia la primera potencia mundial en biodiversidad relativa (número de especies de flora y fauna por kilómetro cuadrado), la segunda en biodiversidad absoluta (total de especies por kilómetro cuadrado) y la quinta en materia de endemismo biológico (especies exclusivas del territorio de una nación).¹

Pero también es Colombia campeona en depredación medioambiental. En la clasificación del Índice de Desempeño Ambiental (EPI) de la Universidad de Yale del año 2011, Colombia ocupó el puesto 27 entre 132 países, lo que representó un retroceso significativo en relación con los lugares 10 y 9 que

* Profesor Titular e Investigador de la Facultad de Gobierno, Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Consultor del Centro de Pensamiento Estratégico (CPE) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

** Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia y Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra de Colombia.

¹ Ver Vela, B., Carvajal, L. et al., 2008.

en forma destacada ocupó el país en los años 2010 y 2009 respectivamente. El informe señala que tal “descolgada” de Colombia en la última clasificación fue producto de la creciente deforestación generada por la minería ilegal, la actividad maderera y el tráfico de fauna; la sobreexplotación de la pesca en el pacífico; la precaria situación del agua potable en centenares de municipios y el crecimiento descontrolado de algunas actividades agrícolas.²

A la condición de país megabiodiverso, se debe sumar la situación de potencia hídrica del planeta que ostenta Colombia en razón de los 15.774 kilómetros lineales de ríos que tiene, de los cuales 35 son navegables en una extensión de 12.660 kilómetros; el promedio de lluvia al año en Colombia (3.000 mm) duplica el de América Latina (1.600 mm) y triplica el mundial (900 mm); la disponibilidad de agua dulce es más de cuatro veces la del resto del planeta (33.630 metros cúbicos anuales *per cápita* para Colombia frente a 7.700 en el mundo en su conjunto), y, finalmente, la cuenca amazónica (de la que Colombia posee 5,52% de su superficie) contiene 25% de toda el agua dulce del globo terráqueo.³

Sin embargo, es menester advertir que a esta privilegiada situación hídrica colombiana subyacen paradojas tales como que en el país hay 12 millones de habitantes sin suministro de agua potable (lo que representa 28% de la población nacional) y 788 municipios (de 1.102 que conforman la nación) carecen de acueducto y alcantarillado.⁴

De igual manera, debe anotarse que la vastedad de los recursos hídricos con que cuenta Colombia son sin duda un activo potencial de gran importancia en la inserción del país en el sistema internacional del siglo XXI, que está en proceso de configuración y que tendrá a la temática del agua y todos los asuntos subyacentes como centro de la agenda global de las próximas décadas. Pero a la vez se debe tener en cuenta que el proceso de calentamiento planetario y todas las nefastas consecuencias que tal fenómeno comporta, también hacen altamente vulnerable a un país con tales niveles de pluviosidad y que se encuentra atravesado por decenas de miles de vertientes hídricas. De hecho, de acuerdo con la Agencia de Naciones Unidas para la Atención Humanitaria, Colombia es el tercer país del mundo, detrás de Bangladesh y Guatemala, más vulnerable al cambio climático en consideración al número de la población nacional que se encuentra ubicado en zonas de alto riesgo de deslizamientos e inundaciones.⁵ En la Cumbre de Cancún de 2010 sobre cambio climático se planteó el sombrío panorama según el cual Colombia se calienta a una tasa de 0,01 grados centígrados por año, la desertificación alcanza 16% del territorio nacional, el nivel del mar en las costas pacífica y Caribe aumenta tres milímetros anualmente, y en 2045 se completaría el deshielo total de los nevados del país.⁶

La oleada invernal que afectó al país a finales de 2010 y que se considera la más grave de los últimos 30 años, implicó la afectación de alrededor de dos millones de personas por las inundaciones y los deslizamientos de tierra; la destrucción de tres mil viviendas y el deterioro de otras 300 mil; y

² Ver el “Environmental Performance Index” en www.epi.yale.edu

³ Ver Bernardo Vela, Leonardo Carvajal, et al., Op. Cit.

⁴ Ver el informe *Clasificación municipal de la provisión de agua en Colombia*, Bogotá: Defensoría del Pueblo de Colombia, octubre 7 de 2009.

⁵ Ver Mejía, Rubén Darío, Colombia vulnerable frente al cambio climático, en www.libretadeapuntos.com, diciembre 6 de 2010.

⁶ *Ibíd.*

la anegación de cerca de 700 mil hectáreas de tierra en 28 de los 32 departamentos del país.⁷ Por lo anterior, y en consideración a que en 700 municipios habita población en zonas consideradas de alto riesgo en las temporadas de invierno, las políticas públicas que diseñe el país en materia internacional con el fin de apalancar la inserción nacional en su condición de potencia hídrica y ambiental, deberán acompañarse de políticas y estrategias nacionales que busquen mitigar los efectos del calentamiento global en sus distintas facetas y fenómenos.⁸

En suma, la condición de Colombia como megapotencia hídrica y ambiental puede constituir la columna vertebral de la estrategia de inserción internacional del país en la primera mitad del siglo XXI, pero al mismo tiempo tales potencialidades del país en las temáticas del agua y la biodiversidad constituyen características que aumentan la vulnerabilidad nacional en materia del fenómeno del calentamiento planetario y los cambios climáticos que lo acompañan.

Los recursos naturales de Colombia: ¿catalizadores de conflictos externos o generadores de un cambio de identidad en el sistema internacional?

Con el fin de la Guerra Fría, la teoría neorrealista de las relaciones internacionales se propuso adaptar el campo de acción de la seguridad global a las nuevas condiciones del sistema internacional. Autores como Ullman, Tuchman, Rosenau, Myers y Buzan ampliaron el carácter de las nuevas amenazas, buscando trascender la tradicional concepción militar del asunto.⁹ Las epidemias, los giros de los mercados, las corporaciones que los integran y los desastres naturales eran amenazas internas a los Estados que comprometían su seguridad nacional en la medida que tenían conexiones regionales, mundiales y la capacidad de socavar su viabilidad.¹⁰ Pero este primer intento por conceptualizar en la era posterior al fin de la conflagración Este-Oeste, fue criticado fuertemente aludiendo que su apreciación tenía un carácter más propagandístico y político que un valor analítico, razón por la que el camino de construcción teórica avanzó hacia nuevos enfoques.¹¹

Como respuesta a los vacíos dejados por esta generación de teóricos, surgió una segunda concepción analítica que le dio mayor relevancia al estudio del estrés ambiental como fuente de conflicto inter o intraestatal. Se buscó establecer la relación empírica entre el medio ambiente, afectado por condiciones de escasez de recursos, y la aparición de conflictos. El Grupo de Toronto, en cabeza de Thomas Homer-Dixon, y el *Environment and Conflicts Project* (ENCOP) del Centro de Estudios de Seguridad e Investigación en Conflicto en Berna, Suiza, iniciaron la investigación intertemporal que relacionaba el comportamiento de los individuos con su entorno

⁷ Ver: Cifra de damnificados por el invierno se acerca a los dos millones, en *www.semana.com*, diciembre 14, 2010.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Rosenau, J., 1994, p. 257.

¹⁰ Ullman, R. 1983, p. 133. Se definen las amenazas a la seguridad nacional "como una acción o una secuencia de eventos que: 1) amenazan drásticamente de manera inmediata o en el corto plazo la calidad de vida de los habitantes del Estado; 2) amenazan con reducir significativamente el rango de decisiones disponible para el gobierno de un Estado o para organizaciones privadas dentro de ese Estado" (traducción propia).

¹¹ Dokken, K. & Graeger, N., 1995, p. 56.

y cómo fenómenos de degradación, estrés y desaparición de recursos naturales se comportaban como motivadores de conflictos futuros.¹² Sus aportes llevaron a inferir que la escasez de recursos renovables podía agudizar o acelerar la aparición de conflictos derivados de factores políticos, sociales o económicos en países en desarrollo. Sintetizaron sus apreciaciones en el concepto de “conflictos medioambientalmente inducidos” planteado en el *State-of-the-Art Review on Environment*, del *Security and Development Cooperation* de la OCDE.¹³ Ambas escuelas ignoraron el concepto de seguridad que atañe más al campo de las percepciones y se apoyaron preferiblemente en el conflicto como fenómeno empírico.

Apelar a la degradación ambiental guardaba una correlación positiva con la aparición de conflictos pese a que, desde la visión competitiva del sistema internacional, planteada por esta visión realista, los países pretendían mantener su interés estratégico y vital por medio de una lucha de poder que incidía negativamente sobre la viabilidad de los recursos naturales internacionales. Pese a que no había espacio para escenarios de cooperación, como regímenes ambientales supranacionales o de negociación multilateral, la escasez se convirtió en el punto de quiebre entre la paz y el uso de la violencia.¹⁴ Los conflictos ambientales se manifestaron como confrontaciones políticas derivadas de una situación de degradación ambiental por sobreexplotación de recursos en el ámbito subnacional pero con vinculación en áreas de países extranjeros.

El Grupo de Toronto consideró que se podía llegar a un conflicto violento como consecuencia del cambio climático inducido por el efecto invernadero, la degradación de la capa de ozono, la contaminación de las fuentes de agua dulce, el agotamiento de tierras cultivables, la degradación de bosques y el agotamiento de recursos pesqueros. Como ya se anotó, la particularidad de este tipo de motivaciones es que no son las causantes principales de la confrontación sino que están reforzando una razón política, social o económica que cuestiona el interés nacional.

Como se ha puesto de relieve, estos análisis giran en torno al concepto de escasez, que puede ser causada por la pérdida en calidad o cantidad de los recursos naturales en mayor proporción a su capacidad de regeneración natural, por un aumento poblacional o del consumo *per cápita*, o por un acceso desigual a las fuentes de abastecimiento. Estos factores influyen en la inseguridad de un Estado o región porque generan las condiciones previas para conflictos interestatales en la medida que preceden varias circunstancias: movimientos poblacionales que estimulan conflagraciones sub o supranacionales; dificultades de la actividad económica que interrumpen el bienestar social y la dinámica institucional, lo que conlleva a la aparición de brotes de insurgencia.¹⁵

En este escenario se desarrollan tres tipos de conflicto por los recursos naturales renovables: conflictos de simple escasez entre Estados; conflictos de grupo e identidad al interior o entre Estados; y conflictos relativos a la degradación económica, institucional y política al interior o entre Estados. Es una dinámica donde todos los factores interactúan coordinadamente y tienden a reforzar los brotes de inseguridad. Son juegos de suma cero donde hay incentivos perversos

¹² Homer-Dixon, T., 1994, pp. 6-7.

¹³ Lavaux, S., 2004, p. 6.

¹⁴ Se explica como un juego de suma cero en donde lo que no consume el Estado A, lo posee el Estado B y no existe ningún incentivo para colaborar, lo que se traduce en la destrucción de los recursos.

¹⁵ Homer-Dixon, T., 1991, pp. 76-116.

para que aparezcan grupos de tipo privado con poder armado para controlar el comercio, el uso o la explotación de dichos recursos.¹⁶

En este sentido, la captura de la fuente produce una marginalización ecológica sobre sectores de la población que se ven obligados a emigrar, situación que desencadena desequilibrios de fuerza y de percepciones. Pero la inseguridad ambiental es manifiesta puesto que los grupos marginados son incapaces de solventar la nueva situación ya que no cuentan con las condiciones técnicas para paliar la deficiencia, lo que se traduce en un deterioro de sus condiciones de vida y en pérdida de bienestar para el Estado al que pertenecen. La adaptación ambiental fracasa y se agudizan las diferencias entre grupos intranacionales, reforzando identidades propias y ajenas al concepto de nación, lo que crea las condiciones para acciones colectivas violentas de tipo étnico, social o religioso, que si bien estaban ahí desde antes, no contaban con el catalizador que rescatara “la exacerbación de la mínima diferencia” para generar conflicto.

Varios casos han dado evidencia a estas apreciaciones. La guerra de Ogaden entre Etiopía y Somalia ocurrida entre 1977 y 1978 fue causada por la deforestación y la erosión del suelo de las tierras altas de Etiopía, situaciones que se tradujeron en hambruna y motivaron una migración masiva de población pobre y creciente hacia el valle somalí, país que tomó tal circunstancia como una invasión de sus tierras.¹⁷ Y la guerra de los seis días, que según una entrevista concedida por el general Moshe Dayan a Norman Myers a finales de los 70, tuvo como una primera motivación para la confrontación la amenaza que representaban Siria y Jordania, puesto que capturaban una buena parte del flujo de agua del río Jordán, lo que en opinión del gobierno de Israel era suficiente *casus belli*.¹⁸

Desde esta perspectiva teórica neorrealista, los recursos naturales de Colombia en materia hídrica y biodiversidad podrían a futuro actuar como catalizadores de eventuales conflictos producidos, o bien por la abundancia de tales recursos en el país en contraste con su creciente escasez en el ámbito global (en cuyo caso Colombia sería un actor susceptible de agresión por parte de países ávidos en tales materias), o bien como producto directo del deterioro de tales condiciones naturales resultado de políticas públicas precarias al respecto o por la ausencia de las mismas (situación en la cual Colombia sería sujeto de castigos internacionales por su incapacidad de protección soberana de los recursos).

Sin embargo, en otra orilla teórica de las relaciones internacionales, desde el constructivismo, se podría plantear que los recursos naturales del país (agua, flora y fauna) pueden operar como el núcleo principal a partir del cual empezar a cambiar la identidad de Colombia como actor del sistema internacional. En esta tesis, Colombia pasaría de ser “el país de las drogas y la guerra” (identidad nacional en el ámbito exterior desde los años 80), a construir una nueva suerte de identidad como “potencia media emergente mundial” apalancada principalmente en el dinamismo de su economía, en la mega diversidad biológica y en la macro disponibilidad de recursos hídricos del país.

En efecto, el asunto fundamental que busca abordar el constructivismo es precisamente la forma como tiene lugar la configuración social de la subjetividad y en esa línea atiende dos asuntos que

¹⁶ Esta dinámica no aplica para recursos no-renovables donde tienen lugar las guerras verdes. Benjamin, Op. Cit., p. 12.

¹⁷ Myers, N., 2002, p. 2.

¹⁸ *Ibíd.*

ignoran el realismo y el neorrealismo, cuales son el proceso de la formación de la identidad y los intereses de los países en el escenario internacional. Mientras las aproximaciones sistémicas como la del neorrealismo de Waltz fundamentan sus argumentos en la economía, el constructivismo propone una aproximación “socio-sicológica” en la cual las identidades y los intereses operan como la variable central.

Wendt argumenta en contra del presupuesto neorrealista que el comportamiento de los Estados en el sistema internacional (en un sistema que llama de “auto-ayuda” y “auto-interés”) está dado de manera “exógena” al proceso, en tanto resulta de una situación que se deriva automáticamente de la anarquía (que es definida por Waltz como la forma de orden que caracteriza al sistema internacional, en comparación con la “jerarquía” característica de los sistemas domésticos).¹⁹ La forma en que se opone a esa suposición neorrealista es a través de argumentar que la característica de la “auto-ayuda” y las políticas de poder no son producto ni lógico ni causal de la anarquía (como se argumenta en forma “racionalista”), sino que el sistema internacional de la anarquía ha sido construido a través de un *proceso* y no derivado automáticamente de una *estructura*. Esto es, se plantea que la estructura no tiene existencia independiente del proceso, como argumenta Waltz en su teoría de que el sistema internacional de la anarquía se asemeja a la formación del mercado, en el cual la suma de las decisiones individuales de los actores económicos da forma a una estructura superior que los controla.²⁰ Para los neorrealistas, en suma, “el sistema opera de tal manera que una suerte de mano invisible hace que todos los estados actúen para garantizar su supervivencia”.²¹

En esa línea de argumentación, se plantea que las políticas de poder que caracterizan al sistema internacional son verdaderamente instituciones construidas socialmente bajo el marco de la anarquía. Esta aproximación al asunto reformula lo planteado por Morgenthau, quien considera que el egoísmo y las políticas de poder características del sistema internacional son causa de la naturaleza humana (y por derivación, del estado creado por el hombre), y también replantea la idea medular de Waltz según la cual las políticas de poder y el egoísmo que practican los Estados son definidos por la estructura de la anarquía. La anarquía jugaría así un papel solamente “permisivo” en el análisis constructivista, pero no tendría el rol “determinista” que le asignan los neorrealistas. Desde la aproximación de Wendt, la anarquía no estaría dada automáticamente y su rol no sería el de una “mano invisible” que determina el comportamiento egoísta de los Estados, sino que ella se entiende como construida socialmente “desde adentro” y no dada automáticamente “desde afuera”, esto es, como bien lo dice este autor constructivista, “la anarquía es lo que los estados hacen de ella”.²²

La importancia práctica de esta disquisición teórica es que tradicionalmente desde el realismo se asume que la estructura anárquica del sistema internacional está ya dada y que su efecto sobre el comportamiento de los Estados es ineludible para los mismos, mientras que desde este análisis si el sistema internacional fue construido socialmente por los Estados, estos también tienen la posibilidad de alterarlo y reformarlo. De esa manera, “Wendt cuestiona el supuesto de la anarquía y todos sus corolarios al afirmar que la anarquía no tiene, necesariamente, por qué producir

¹⁹ Ver Waltz, K., 1988.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Guáqueta, A., 2001, p. 36.

²² Wendt, A., 1992, pp. 129-177.

estados-nación celosos de su supervivencia que buscan maximizar toda acción y que sospechan de las acciones de los otros".²³

Un principio fundamental de la teoría constructivista es que las personas se comportan hacia los objetos y frente a los demás individuos sobre la base de los significados que tales cosas y personas tienen para ellas. Así como una persona tiene varias identidades ligadas a sus roles institucionales (v. gr. hermano, profesor, ciudadano), de la misma forma un Estado puede tener múltiples identidades como "soberano", "líder del mundo occidental", "poder imperial" en el caso de los Estados Unidos, o de "estado fallido" o "país de las drogas" en el caso de Colombia durante las dos últimas décadas. Cada identidad se puede entender como una definición social del actor que se funda en las teorías que los actores sostienen colectivamente sobre lo que son ellos y los otros. A diferencia de los neorrealistas, en el constructivismo "no se hacen suposiciones acerca de los intereses de los estados, sino que se estudia la manera como los intereses surgen y cambian, moldeados por los procesos de interacción. Se es lo que se es (se tiene una identidad X) por la forma en que se interactúa con los demás y por la forma de concebirse a sí mismo dentro de la interacción".²⁴

Así entonces, puede afirmarse que:

El constructivismo resulta un enfoque especialmente atractivo para Colombia porque formula preguntas acerca de su identidad [...] La identidad colombiana es producto de variables tanto internas como externas. Wendt afirma que la identidad puede alterarse por la interacción con otros por vía de la cooperación internacional, pero también a través de esfuerzos internos para transformar la identidad existente.²⁵

Colombia como potencia hídrica y orográfica mundial: luces y sombras

El Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo titulado "Agua para todos, Agua para la vida", deja clara constancia de la actual crisis de disponibilidad de agua dulce que afronta el mundo, asociada a mecanismos incipientes de asignación del agua y a la constitución de núcleos de desarrollo urbano, industrial y agropecuario que compiten por recursos hídricos de una misma cuenca.²⁶ Entre los aspectos más dramáticos de esta situación se señalan los siguientes: a) el planeta se enfrenta a la posibilidad de una grave crisis del agua; b) las señales son una advertencia de que la situación está empeorando y que continuará agravándose ante la ausencia de acciones correctivas estructurales; c) se trata de una crisis de gestión de los recursos hídricos, esencialmente causada por la utilización de métodos inadecuados en dicho aspecto; y d) los efectos de la crisis serán mayores sobre la calidad de vida de las poblaciones pobres, que deben hacer frente a toda una serie de enfermedades relacionadas

²³ Guáqueta, *Op. Cit.*, pp. 45, 46.

²⁴ *Ibid.*, p. 45.

²⁵ *Ibid.*, p. 54.

²⁶ Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos para el Desarrollo, el Fortalecimiento de Capacidades y el Medio Ambiente, UNESCO, 2009, p. 453.

con el manejo del agua, en tanto habitan en entornos degradados y peligrosos.²⁷ La suma de todas estas circunstancias indefectiblemente sirve de acicate para la aparición de nuevos conflictos y la agudización de otros ya existentes.

Aunque en Colombia los diagnósticos actuales sobre el estado de los cuerpos de agua no presentan una situación tan crítica como la que se evidencia en materia de recursos hídricos en el panorama mundial, es claro que paulatinamente, ante la ausencia de medidas correctivas en la administración del agua y la gestión de los recursos hídricos en general, se calcula que el país podría transitar a escenarios de muy difícil manejo hacia el año 2050. Este panorama en el que Colombia podría afrontar a futuro graves problemáticas ambientales, resulta paradójico si se compara con las posiciones vanguardistas que en dicha materia han adoptado el Estado y la sociedad desde la promulgación en 1991 de una nueva Carta Política, que ha llegado a calificarse incluso como una Constitución verde.²⁸

De acuerdo con el Estudio Nacional del Agua 2010, Colombia se clasifica como uno de los países con mayor oferta hídrica natural del mundo. Al respecto, se estima un rendimiento hídrico promedio nacional de 63 l/s-km², que es tres veces el rendimiento de Latinoamérica (21 l/s-km²) y más de seis veces el rendimiento promedio mundial (10 l/s-km²).²⁹

Por otra parte, del volumen total anual de precipitación en Colombia equivalente a 3.700 km³, 61% se convierte en escorrentía superficial, lo que equivale a un caudal medio de 71.800 m³/s, correspondiente su vez a un volumen de 2.265 km³ al año.

Como lo observa Manuel Rodríguez Becerra, quien fuera el primer Ministro de Medio Ambiente en la historia del país, hay una relación inversa entre la cantidad de agua con que cuenta la cuenca y la población que la habita, o en otros términos, la cantidad de agua que fluye por unidad de área es mucho mejor entre menos personas la habiten.³⁰ Es así como el Pacífico cuenta con el mayor rendimiento hídrico del país (estimado en 124 l/s-km²), la Amazonía presenta rendimientos promedio de 81 l/s-km², y el Orinoco y el Caribe de 55 l/s-km².³¹ Por el contrario, las áreas hidrográficas del Catatumbo y el del Magdalena-Cauca, zonas en las que se acumula la mayor cantidad de población del país, tienen los rendimientos nacionales promedio más bajos con 46 l/s-km² y 35 l/s-km² respectivamente. No obstante, incluso estos menores promedios colombianos duplican el rendimiento promedio de Latinoamérica, estimado en 21 l/s-km².³²

En consideración a que la oferta hídrica de un país la constituyen el agua superficial más el agua subterránea, resulta necesario presentar también un breve diagnóstico sobre la situación nacional en este último aspecto. En efecto, el cálculo de las reservas de agua subterráneas estima que 74,5% del territorio nacional está cubierto por provincias hidrogeológicas³³. El 52% de tales provincias (equivalentes a 593.359 kilómetros cuadrados) se encuentra en la Amazonía, la Orinoquía y

²⁷ *Ibíd.*, p. 158

²⁸ Rodríguez Becerra, M., 2002, p. 49.

²⁹ IDEAM, 2010.

³⁰ Rodríguez Becerra, M., Op. Cit., p. 9.

³¹ IDEAM, 2010, Op. Cit., p. 73.

³² *Ibíd.*, p. 69.

³³ IDEAM, 2010, Op. Cit., p. 161.

Chocó, regiones en donde el recurso no es definido como de interés prioritario debido a su alta disponibilidad y a la baja cantidad de población que ocupa dichos territorios.

A nivel nacional, el volumen total de aguas subterráneas es del orden de 5.848×100 metros cúbicos (5.848 km^3). Pero es de resaltar que los cálculos advierten que el grado de reposición del agua consumida no es significativo, puesto que se estiman reservas hasta los 3.000 metros de profundidad, que son mucho mayores al valor de recarga expresado en la variación de la reserva. De esta circunstancia se deduce que el país debe ser metódico en el uso de este recurso debido a que es baja la capacidad de regeneración de las fuentes hídricas, y por el contrario, tienden a equilibrarse generando transformaciones en el lugar donde se produce la explotación.³⁴

De esta forma, “las reservas de aguas subterráneas así estimadas corresponden a 72% de la oferta total de agua superficial y subterránea, lo que las convierte en una alternativa estratégica para hacer frente a disminuciones de caudal por variabilidad y cambio climático”³⁵. Sin embargo, al parecer las autoridades ambientales y el país en general no ponderan suficientemente su importancia.

En Colombia las situaciones más críticas en materia de calidad del agua se presentan en las zonas con mayores asentamientos humanos debido a la concentración en tales regiones de inmensas cantidades de residuos sólidos, orgánicos y químicos. En lo que hace al tratamiento de aguas residuales, un caso emblemático lo representa Bogotá, en donde, en términos absolutos, sólo se está aplicando tratamiento primario con desinfección a sólo 10% de las aguas residuales que produce la ciudad. Si esta es la situación en la capital del país, no es difícil inferir el precario manejo que reciben las aguas residuales en el resto del territorio nacional. En varios casos, se presenta la ominosa situación en que las aguas que expulsa un municipio las consume cuenca abajo otra población, cual es el caso de municipios como Cota o Tocaima.³⁶

A pesar de la amplia gama de actividades y situaciones que derivan en una gran contaminación de las aguas en Colombia, los análisis del porcentaje de saturación de oxígeno³⁷ arrojan cifras favorables superiores a 70% en la mayor parte de las corrientes monitoreadas, con excepción de las cuencas de los ríos Bogotá, alto Cauca, alto Chicamocha, Pasto, Pamplonita en Chinacota y Minero en Borbur, que presentaron valores de saturación inferiores a 40%.³⁸

Las áreas hidrográficas del Magdalena-Cauca y del Caribe son las que tienen mayores presiones por el uso del agua, junto con unas pocas del piedemonte llanero en la Orinoquía y otras del Pacífico. Se contabilizan en total 157 municipios incluidos en las categorías media hacia arriba en este aspecto, que en conjunto suman una población de 12.552.470 personas, que representan 35% de la población urbana del país.³⁹

Un indicador adicional de relevancia es el “índice de vulnerabilidad hídrica”, que se define como “el grado de fragilidad del sistema hídrico para mantener una oferta para el abastecimiento de

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*, p. 164.

³⁶ Empresa de Acueducto de Bogotá, 2010.

³⁷ La saturación de oxígeno representa el oxígeno disuelto remanente en el agua como parte del equilibrio entre aireación y consumo de oxígeno en la degradación aerobia de la materia biodegradable.

³⁸ IDEAM, 2010, Op. Cit., p. 263.

³⁹ *Ibíd.*, p. 329.

agua” y que ante amenazas genera riesgos de desabastecimiento.⁴⁰ Este indicador señala que alrededor de 14 millones de personas se encuentran en un riesgo superior a medio de padecer desabastecimiento de agua. Pero resulta preocupante que no existe información sobre este aspecto en relación con casi 10 millones de personas, lo que implica una dificultad de marca mayor al momento de establecer diagnósticos fiables.

La situación hidrográfica de Colombia a 2010 presenta un panorama en el que es evidente que aunque el potencial hídrico nacional es alto, el agua está siendo ineficientemente gestionada. Los datos con los que se cuenta, y con base en los cuales se diseñan las políticas públicas al respecto, son parciales e incompletos, por cuanto las estaciones de monitoreo no trabajan adecuadamente e instituciones como las Corporaciones Autónomas Regionales han fracasado en su administración del recurso hídrico nacional.

A este breve diagnóstico sobre la situación de los recursos hídricos actuales en Colombia, resulta relevante resumir el ejercicio de prospectiva a 2019 que realizó el Estudio Nacional del Agua, con base en el cual dibujar algunos escenarios de inserción internacional del país con estas potencialidades acuíferas como palanca.

La sumatoria de la demanda hídrica agregada total nacional alcanzará en 2019 los 70.551 mm³. Ante esta perspectiva de crecimiento desbordado de la demanda hídrica nacional, un ejercicio de gran utilidad sería determinar los instrumentos, recursos y tecnologías de que dispone el país para amortiguar este aumento, y determinar si esta dinámica es sostenible y cuál es la real capacidad de los recursos hídricos para autorregenerarse. Por ejemplo, la variación en el agregado de la demanda hídrica proyectada a 2019 para el sector pecuario se explica por la utilización intensiva de agua que se requiere para la cría de una población bovina en aumento y por el crecimiento en el número de sacrificios. A este respecto es necesario señalar el fuerte estímulo que ha tenido la ganadería nacional en los últimos años, los beneficios tributarios que la estimulan, el mejoramiento de la seguridad en el campo, el aumento de la demanda externa por parte de países como Venezuela y la dinamización de todas las actividades conexas que hacen del sector un vigoroso consumidor hídrico.

En el caso del consumo doméstico, la universalización de la cobertura en el servicio de acueducto y alcantarillado tendrá un impacto modesto puesto que sólo se incrementará en 13%. Esta cifra no sorprende ya que se desprende de la estadística presentada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y según la cual en la actualidad se registran coberturas de 83% en acueducto y de 73% en alcantarillado, por lo que el crecimiento que se presente sólo tendrá un impacto marginal⁴¹. La demanda doméstica para 2019 se estima alcanzará los 2.961 mm³, cifra que se obtiene de multiplicar la población proyectada y el consumo *per cápita* registrado en el Estudio Nacional del Agua 2010.

Los cálculos proyectivos indican que el sector agrícola será el que más recurso hídrico demandará en razón de la recuperación de las áreas cultivadas en 20,2%, el incremento del volumen de producción en 20,7% y la incursión de nuevos productos de importancia comercial como los frutales, los cafés especiales, los biocombustibles y las hortalizas. Todas las variables anteriores

⁴⁰ *Ibid.*, p. 334.

⁴¹ Disponible en <http://www.eclac.org/drni/noticias/noticias/0/34110/4SRAUribepdf> Esta meta también se registra en el documento de política *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019*, pp. 46-47.

generarán mayores presiones sobre las fuentes de agua a causa del aumento de los distritos de riego y la desviación de ríos.⁴²

En síntesis, se estima que se duplicará la demanda sobre los recursos hídricos por parte de los diferentes sectores nacionales y tal circunstancia impondrá nuevas presiones a la forma como el país los administra. A tales datos resulta necesario agregar la distribución de esta demanda aumentada a lo largo del territorio nacional, de manera que se pueda contar con un panorama de las implicaciones regionales de esta dinámica.

El estudio prevé que 29% de los municipios del país tendría un serio estrés hídrico hacia el año 2025. El Estudio Nacional del Agua del año 2000 encontró que los municipios con las peores condiciones son aquellos que carecen de políticas claras de ordenamiento para el uso de los recursos hídricos, y destaca la paradoja de que los grandes asentamientos humanos y los polos de desarrollo industrial, agrícola, pecuario, energético del país se establecieron en las regiones con las ofertas hídricas menos favorables. Esta última circunstancia ha generado importantes presiones sobre el recurso hídrico y ha dado lugar a preocupantes problemas de disponibilidad de agua en varios municipios y áreas urbanas, en especial, durante periodos con condiciones climáticas secas y con presencia del Fenómeno Cálido del Pacífico (el Niño).

La oferta hídrica actual experimenta una reducción progresiva a causa de las limitaciones de uso que implican la alteración de la calidad del agua por contaminación y los procesos de degradación de las cuencas. De mantenerse las condiciones presentes, para el año 2015 cerca de 50% de la población de las áreas urbanas estaría expuesta a enfrentar problemas de abastecimiento de agua a causa de las condiciones de disponibilidad, regulación y presión que existen sobre los sistemas hídricos que las atienden. Muy preocupante es que “esta situación se haría aún más crítica cuando las condiciones fuesen las de un año seco, periodo durante el cual esta cifra llegaría al 80%”.⁴³

El estudio revisado advierte que, de no tomarse medidas adecuadas de conservación y gestión, entre 66% y 69% de los colombianos podría enfrentar altos riesgos de desabastecimiento en condiciones hidrológicas secas para los años 2015 y 2025 respectivamente.⁴⁴ El nivel de alarma es mayor cuando se plantea que estos datos están contenidos en un estudio del año 2000, época en la cual actividades como la explotación minera no presentaban los altos registros que tiene en la economía actual, ni eran tan halagüeñas como hoy las perspectivas de crecimiento de ese sector.

Recursos hídricos e inserción internacional de Colombia: ¿paria o potencia?

En este apartado se presentará la arquitectura hidrológica internacional sobre la cual Colombia puede construir una agenda en la materia y lograr que su potencialidad en el recurso constituya un eje articulador de su política externa.

⁴² Para hacer el presente cálculo se utilizó la medida de “agua virtual”, definida como el volumen de agua requerido para producir un bien o servicio. El contenido de agua virtual de productos agrícolas se calcula con base en los requerimientos de agua y en los rendimientos de los cultivos. En Hoekstra, A. Y., 2010, pp. 21-46.

⁴³ *Ibíd.*, p. 31.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 38.

Relaciones con Venezuela: vicisitudes de la integración hídrica binacional

En la frontera occidental venezolana se encuentran los estados de Zulia, Táchira, Apure y Amazonas, que a su vez son vecinos de los departamentos colombianos Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Vichada y Guainía. La delimitación binacional en la zona que comparten tales estados y departamentos se adelantó tomando como frontera ríos internacionales contiguos o sucesivos.⁴⁵ Como consecuencia de tal determinación, la frontera binacional presenta hoy un sistema hidrográfico común que, por razones geográficas, condiciona hídricamente a Venezuela por el hecho de tener su territorio “aguas abajo” del colombiano. Como lo señala Mayra Medina, existe una condición “geopolítica y geoestratégica bien interesante: 85% de la escorrentía total de las aguas superficiales venezolanas se encuentran en territorios internacionales [...] La dependencia hídrica con respecto a Colombia se refleja en que el 60% de las aguas del Orinoco provienen de su territorio”.⁴⁶

Igual apreciación hizo Manuel Rodríguez en 1994 al afirmar que:

El tema de las cuencas hidrográficas pareciera ser de importancia en el marco de las relaciones entre ambos países, porque el manejo de los ecosistemas fronterizos presenta tanto oportunidades para la cooperación bilateral como escenarios potenciales de conflicto [...] Las oportunidades de cooperación se visualizan en la ordenación y desarrollo sostenible de las cuencas hidrográficas [...] Los conflictos se avizoran en cinco campos: los atentados guerrilleros al oleoducto, la deforestación de la Orinoquía, la contaminación por las poblaciones colombianas aledañas al río Catatumbo, el tráfico ilegal de madera desde Colombia y las fumigaciones bajo el amparo del Plan Colombia.⁴⁷

En consonancia con esta situación de interdependencia hídrica binacional, históricamente se ha buscado regular la relación a través de acuerdos que pretenden la protección de estos espacios. Sin embargo, Mayra Medina plantea que la realidad indica que dichos convenios no han trascendido en beneficio de las comunidades fronterizas ni de las mismas zonas protegidas.⁴⁸

El comienzo de las conversaciones bilaterales en materia hídrica data de 1969 con la Declaración de Sochagota, suscrita por Rafael Caldera y Carlos Lleras Restrepo, en la que se “acordó impulsar el desarrollo de las cuencas hidrográficas limítrofes”.⁴⁹ Con base en la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación de 1997⁵⁰ se estableció la utilización, participación equitativa y razonable de los cursos de agua

⁴⁵ Por “río contiguo” se entiende aquel que separa el territorio de dos o más estados como es el caso de los ríos Táchira, Oro y Zulia. Por su parte, el concepto de “río sucesivo” hace alusión al que atraviesa el territorio de dos o más estados antes de desembocar en el mar, cual es el caso de los ríos Catatumbo, Socuavo y Paraguachón.

⁴⁶ Medina, M., 1994, p. 125.

⁴⁷ Rodríguez, M., 1994, p. 233.

⁴⁸ Medina, Op. Cit.

⁴⁹ Colmenares S., 2003, citado en Medina, Op. Cit., p. 214.

⁵⁰ Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (1997), en <http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/106.html> (recuperado el 25/5/2011).

internacional. En 1985, en el marco de la OEA, se firmó por parte de ambos gobiernos el Acuerdo para la Formulación del Plan de Conservación y Aprovechamiento Integral de los Recursos Hidráulicos de la cuenca del río Catatumbo, que determina la responsabilidad y cooperación de las partes en forma equitativa.

Ante la imposibilidad de alcanzar consenso sobre el concepto de “cuenca”, el Acuerdo del Catatumbo plasmó a cambio el criterio de “recursos naturales compartidos”.⁵¹ El acuerdo también estableció un Plan de Operaciones y el mecanismo de “consulta previa” como herramienta de suministro de información al país ubicado en la parte inferior del río.

El 6 de marzo de 1990 los presidentes Virgilio Barco y Carlos Andrés Pérez adoptaron en Santa Marta las Metodologías de Tratamiento y Solución para diversas temáticas, entre las que incluyeron las cuencas hidrográficas internacionales. En tal marco, se creó la Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos (COPAF) con el objetivo de abordar en su agenda las temáticas de las cuencas hidrográficas y ríos internacionales, la delimitación de áreas marinas y submarinas, la demarcación y densificación de hitos fronterizos y las migraciones binacionales.⁵²

En el año 2000 Chávez y Pastrana suscribieron el Compromiso de Santa Marta, acompañado de un plan de acción con carácter de mandato presidencial que incluyó entre sus objetivos el relanzamiento y reactivación de tales comisiones, y se definió entre sus funciones el tratamiento de temas puntuales como la instalación de la Comisión Técnica Binacional para la Formulación del Plan de Conservación y Aprovechamiento Integral de la cuenca del río Catatumbo, bajo la dirección de los ministerios del ambiente de cada país.

Del encuentro presidencial de Puerto Ordaz en 2003 resultó una declaración conjunta que planteó la necesidad de considerar la integración como elemento central de la relación entre ambos países. En el encuentro presidencial de 2004, celebrado en El Tablazo, se convino la convocatoria en Caracas de la IV Reunión de la Comisión Técnica Binacional con el propósito de estudiar las cuencas hidrográficas de uso común y la problemática de los derrames petroleros.⁵³

No obstante su importancia central en la definición de políticas y cursos de acción en materia hídrica y ambiental, estas comisiones permanecieron inactivas durante los últimos años a causa de las sistemáticas crisis que enfrentaron las relaciones binacionales durante los gobiernos de Uribe y Chávez. Esta circunstancia afectó la estructuración de mecanismos binacionales para abordar los asuntos fronterizos colombo venezolanos, lo cual derivó en la desatención de una zona de crucial importancia económica, política y estratégica, con grandes potencialidades como reservorio de agua, aunque también con diversos problemas que determinan su calificación como de “alta vulnerabilidad ambiental”.

En materia hídrica la relación binacional es dispar. En Venezuela es patente la preocupación por la afectación de sus ríos por fenómenos que tienen lugar “aguas arriba” en territorio colombiano, tales como los derrames de petróleo y el uso intensivo de agroquímicos, que tienen impactos

⁵¹ Medina, M. (2006), p. 207.

⁵² *Ibíd.*, p. 209.

⁵³ *Ibíd.*, p. 211.

profundos sobre fuentes de agua como el lago Maracaibo. Esta situación puede a futuro degenerar en eventuales conflictos o exacerbar crisis originadas en otros asuntos.

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA): responsabilidad global e intereses nacionales

Las naciones que conforman el tratado articularon a través del Proyecto GEF Amazonas, con la participación del PNUMA y la OEA, una visión consensual sobre el manejo integrado y sustentable de los recursos hídricos dentro de un marco que considera el cambio climático en la cuenca amazónica. El proyecto tiene como objetivo fortalecer el entramado institucional para planear y ejecutar, de manera coordinada, las actividades de protección y manejo sustentable de los recursos hídricos ante los impactos sobre la cuenca resultantes de las acciones humanas y la variación climática global.

En consonancia con dicho propósito se definieron siete lineamientos que sirven de instrumento para evaluar, operar y monitorear los recursos⁵⁴: 1) fortalecer la visión estratégica compartida sobre la cuenca con el objeto de formar la base para la planificación y manejo de los recursos hídricos; 2) mejorar la gerencia integrada de los recursos hídricos y del monitoreo de los impactos de los cambios climáticos sobre los recursos hídricos, las poblaciones humanas y los ecosistemas acuáticos y terrestres vulnerables de la Amazonía; 3) capacitar las instituciones clave en la gerencia integrada de los recursos hídricos y proponer medidas, planes y proyectos de protección y rehabilitación de las áreas críticas de la región; 4) crear propuestas técnicas para la coordinación de las actividades de las instituciones nacionales de control de la calidad de las aguas; 5) evaluar la vulnerabilidad de los ecosistemas y de las poblaciones humanas frente a las variaciones climáticas, particularmente aquellas que resultan en sequías e inundaciones, y evaluar la influencia de las áreas de glaciares andinos sobre el régimen hídrico del río Amazonas; 6) mejorar el marco legal y económico para la gerencia integrada y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca, el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales y la participación pública en el manejo de los recursos hídricos de la cuenca; 7) fortalecer la OTCA como una agencia de coordinación efectiva de los países de la cuenca a corto, medio y largo plazos.

La visión consensuada de la cuenca está en proceso de construcción. Para alcanzar tal fin cada país ha estado haciendo aportes de acuerdo con sus propias condiciones, experiencias y perspectivas de lo que considera como prioritario. La proposición de Colombia se fundamenta en hacer visible y explícito el carácter estratégico y la dimensión global del agua en la cuenca amazónica, derivado de sus características climáticas e hidrológicas y de su función como reguladora del clima mundial. En otras palabras, “hacer referencia al agua no como un recurso, sino como elemento articulador de los sistemas naturales, función que lo convierte en elemento vital para las dinámicas de las sociedades humanas y de las comunidades biológicas”.⁵⁵ Este planteamiento define al agua como un bien público, lo que implica que el acceso a tal recurso constituye un derecho fundamental. Esta visión nacional fue un proceso de construcción a través de talleres con la participación de variados actores sociales.

⁵⁴ Objetivos del Proyecto GEF Amazonas, tomado de la web en: <http://www.otca.org.br/gefam/index.php?page=HomePage&cod=30> (consultado 25/5/2011).

⁵⁵ García Herrán, M., 2007, p. XXIV.

La propuesta de hacer del recurso hídrico el eje central de una visión estratégica de la cuenca amazónica, se opone a considerar la Amazonía como un territorio de interés que dispone de cantidades abundantes de agua que pueden transarse con base en racionalidades económicas y comerciales. Esta última perspectiva es la que parece prevalecer en escenarios nacionales e internacionales en los que se promueven y adoptan políticas orientadas a favorecer procesos de privatización de bienes públicos y a fortalecer visiones de mercado en relación con los recursos hídricos.

Región Andina: reservorio hídrico mundial

El informe “El agua de los Andes: un recurso clave para el desarrollo e integración de la región”⁵⁶, define la posición de la CAN frente a la situación, el manejo, la administración, el control y las perspectivas de los recursos hídricos. Es claro el reconocimiento que hace la CAN de su riqueza hídrica, al definirla como un poderoso factor de desarrollo y bienestar social, siempre y cuando su manejo y aprovechamiento se realicen en forma sostenible.

Comparada con otras zonas del mundo, la región andina es muy rica en agua. La variabilidad espacial y temporal de la oferta hídrica en la región es alta. Además, por el hecho de contar con vastas cuencas compartidas entre los países andinos, principalmente la del Amazonas, se hace posible y deseable la generación de procesos de integración con base en una gestión armónica y compartida del agua. En este aspecto, hay dos factores básicos de coincidencia entre las posiciones nacionales: la definición de la cuenca como unidad fundamental de integración en torno al agua y la importancia de abordarla no como un recurso sujeto de comercio sino como un derecho ciudadano.⁵⁷

La potencialidad del recurso hídrico andino la corroboran las cifras. Los países de la CAN concentran 10% del agua dulce del planeta y todos son superavitarios del recurso. Las ofertas en los casos de Perú y Bolivia se acercan a 68.000 m³/hab/año, en Colombia a 47.000 m³/hab/año y en Ecuador a 32.000 m³/hab/año. Considerados en conjunto, los países de la Comunidad Andina presentan una disponibilidad promedio de 53.000 m³ de agua por habitante al año. Este impresionante valor contrasta con las cifras de otras regiones como Asia, Europa Occidental o África del Norte, con 3.200, 2.000 y 900 m³/hab/año respectivamente⁵⁸.

Es por ello que, ha estimado la CAN, la gestión del agua debe ser integral, armónica y compartida. En las grandes cuencas compartidas se concentra 83,3% del agua y se asienta únicamente el 24,6% de la población andina.

Se estima que en la región andina el 78% de la extracción de agua de fuentes naturales, superficiales y subterráneas se destina para el riego en el sector agrícola, el 13% para el uso doméstico y el 9% restante para uso industrial. No obstante los grandes excedentes de agua, se presentan en los Andes comunidades que no tienen acceso a fuentes hídricas seguras y constantes, así como zonas de cultivo sin facilidades para el riego.

⁵⁶ Secretaría General de la Comunidad Andina, 2010, p. 20.

⁵⁷ Secretaría General de la Comunidad Andina e Instituto Quinaxi, 2010, p. 6.

⁵⁸ Secretaría General de la Comunidad Andina, Op. Cit., p. 15.

Con base en estas problemáticas, la CAN promueve la implementación de los principios de la “nueva cultura del agua” que buscan una Gestión Integrada de Recursos Hídricos que hacen referencia a: 1) la concepción del agua como un bien público; 2) la priorización en la importancia de sus usos; 3) la regionalización de la gestión a nivel de cuenca, dado que cada caso es *sui generis*; 4) la participación de los usuarios en la planificación y administración del recurso; 5) la calidad de acuerdo con los usos del recurso y las condiciones del entorno; 6) la aplicación del principio del “contaminador pagador”; 7) el uso racional del recurso; 8) la reutilización y el desarrollo de nuevas fuentes de agua; y 9) la recuperación total de los costos.⁵⁹

La nueva gobernanza del agua implica que, con independencia de la naturaleza jurídica de los operadores de los servicios, se establezca una renovada relación agua-sociedad, que se enmarque en la sostenibilidad y con una visión en la que el recurso tenga un carácter integral que abarque dimensiones políticas, ambientales, sociales y económicas. Una aproximación de este tipo implica igualdad de oportunidades, uso sostenible, eficiencia, así como equidad en el acceso y uso del recurso.⁶⁰

OEA

La UNESCO/OEA ISARM-Américas es la iniciativa regional que coordinadamente trabaja con el Programa Hidrológico Internacional (PHI) y el Departamento de Desarrollo Sostenible de la Organización de Estados Americanos (DDS/OEA), cuyo propósito es la gestión internacional de los acuíferos compartidos. Para ejecutar sus trabajos, se ha organizado en una serie de talleres que realizan el análisis de las zonas donde existe especial interés dentro de las Américas.⁶¹

Los territorios en los que la iniciativa hace especial presencia son las regiones áridas y semiáridas, las zonas vulnerables a los peligros naturales y a la variabilidad climática, las regiones con tierras en severa degradación por la urbanización y la industrialización, así como las áreas afectadas por la agricultura extensiva y la deforestación, que pueden impactar ecosistemas enteros y que son proclives al desarrollo de conflictos por el uso del agua. En todo caso, su foco de acción son los acuíferos transfronterizos en las Américas, compartidos por dos o más países, en relación con los cuales se pretende determinar el estado de la gestión, o su ausencia si es el caso.⁶²

Esta iniciativa también busca apoyar a los países en el uso sostenible de sus recursos hídricos subterráneos y, por esta vía, prevenir que la utilización de los mismos derive en conflictos interestatales. En desarrollo de este objetivo se realizan evaluaciones del estado actual de dichos recursos, con base en la información que recolectan instituciones académicas y estadísticas nacionales o vecinales, administradas por la Sección de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Departamento de Desarrollo Sostenible de la OEA.⁶³

La administración del Proyecto en Colombia es responsabilidad del IDEAM y en desarrollo de sus funciones ha identificado los acuíferos transfronterizos de Chocó-Darién en los límites

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 34.

⁶⁰ Secretaría General de la CAN y Quinaxi, Op. Cit., p. 9.

⁶¹ UNESCO, OEA e ISARM Américas, 2007, p. ix.

⁶² *Ibíd.*, p. v.

⁶³ OEA, 2010, p. 44.

colombo panameños; Guajira y Táchira-Pamplonita en la frontera con Venezuela; y Tulcán-Ipiales en la zona limítrofe con Ecuador. En los casos de los límites con Panamá y Ecuador los hallazgos demuestran que los acuíferos están relativamente bien conservados gracias a la escasa intervención humana, se comparte información binacional y se observa la intención de las instituciones a ambos lados de la frontera de fortalecer y mejorar los estudios e inventarios actuales. La evaluación preliminar realizada por el ISARM concluye que la escasa información sobre los acuíferos puede ser resultado de considerar que los niveles de aguas superficiales son suficientes para la satisfacción de las necesidades humanas de la zona y de la pobre atención que reciben las fronteras, en especial por parte de Colombia.⁶⁴

En contraste, la situación de las fronteras colombo venezolanas presenta rasgos preocupantes. En el caso de Guajira, la comunidad wuayú, principal usuaria del recurso, acude continuamente a la explotación de estas aguas que no son fácilmente renovables. La atención por parte de Colombia es limitada, al punto que los análisis disponibles sobre la situación del acuífero provienen exclusivamente del lado venezolano, realizados por Fernando Alberto Decarli.⁶⁵ En el caso de Pamplonita sí se advierte una preocupación conjunta, producto de que se trata de una zona densamente poblada en la que las aguas subterráneas benefician la actividad económica de los agentes agrícolas y ganaderos.⁶⁶

En suma, la gestión de la OEA en materia de recursos hídricos se enfoca en la administración consensuada de los acuíferos subterráneos, de manera tal que se evite la aparición o la profundización de condiciones que conlleven eventuales conflictos, propósito éste que materializa el objetivo de la organización hemisférica de “afianzar la paz y seguridad del continente”.⁶⁷

Del presente aparte se puede inferir que la política exterior colombiana, en términos del potencial hídrico con que cuenta la nación, es una extrapolación de la dinámica interna en relación con tal tema. En primer lugar, se evidencia desatención por parte de las autoridades encargadas de la administración del recurso. En segundo término, se asume que el agua es un recurso productivo, una mercancía transable. A pesar de que existen en el país grupos con conocimientos técnicos adecuados, como los que han liderado la visión andina, la posición de los últimos gobiernos ha implicado que no se aborde la cuenca como unidad fundamental de análisis, desde la concepción de cultura y nodo biológico. La tercera conclusión hace relación a una política de fronteras de abandono y desconocimiento de las dinámicas ambientales y sociales ligadas al recurso hídrico, temas que sólo concitan la atención central de las autoridades de manera reactiva cuando se presentan crisis relacionadas con el tema. Lo anterior sucede en contravía de la evidencia que demuestra que la política del agua debe superar la comprensión limitada de las fronteras estatales, y dar paso al reconocimiento de una realidad caracterizada por las regiones naturales o cuencas compartidas (como la Amazonía en la OTCA, o los Andes en la CAN) que deben atenderse a través de visiones supranacionales en relación con las decisiones de gestión y administración de los recursos hídricos.

⁶⁴ UNESCO, OEA e ISARM Américas, Op. Cit., p. 104.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 105.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 104.

⁶⁷ Carta de la Organización de los Estados Americanos, art. 2, cap. I, primera parte, Bogotá, 1948, Recuperado en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm (consultado 1/6/11).

Colombia y el calentamiento global: mitigación o hecatombe

*“Los desafíos más apremiantes del siglo XXI
son la pobreza y el cambio climático,
y si fracasamos en uno fracasaremos en el otro.”*
Nicholas Stern⁶⁸

El uso intensivo de combustibles fósiles, centro de gravedad de la industrialización y el desarrollo de las sociedades modernas, ha implicado la emisión de exorbitantes cantidades de gases a la atmósfera terrestre, que han generado dramáticas variaciones en el clima global y aumento sin precedentes de la exposición del planeta a los rayos ultravioleta. El fenómeno del calentamiento global ha tenido también el efecto de modificar el balance ecosistémico de la Tierra.⁶⁹ Frente a este fenómeno de connotaciones que rayan en lo apocalíptico, la comunidad global (Colombia incluida) aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), cuyo propósito principal es mitigar y prever acciones que permitan prepararse para los cambios y desafíos que esta situación impone.

Este instrumento se ratificó en el país mediante la expedición de la Ley 164 de 1994, mientras que en 2000 tuvo lugar la aprobación del protocolo de Kyoto a través de la Ley 629. En este mismo año el Ministerio de Ambiente coordinó la elaboración de la Estrategia Nacional para la implementación de los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) con el propósito de evaluar el potencial del país frente al nuevo mercado de captura de carbono a través de identificar las restricciones y estrategias por medio de las cuales se podrían alcanzar beneficios potenciales.

Bajo el liderazgo del IDEAM, Colombia realizó en 2001 la Primera Comunicación Nacional ante la CMNUCC, documento que presentó la medición de emisiones y vulnerabilidades entre 1990 y 1994. La investigación encontró que como resultado del uso de combustibles fósiles, de los procesos industriales, y de la explotación de suelos agrícolas y bosques, se emitieron un total de 63.510,4 gigagramos (Gg) de dióxido de carbono en 1990 y 77.103 Gg en 1994; y por el cambio del uso de la tierra se capturaron 1.010 Gg de CO² en 1990 y 2.034 Gg en 1994. En conjunto, con base en la emisión y captura de dióxido de carbono, el IDEAM determinó que el valor neto de las emisiones de este gas fue de 62.499,7 Gg en 1990 y de 75.069,3 Gg en 1994⁷⁰.

En 2002, el Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación elaboraron los lineamientos de política de cambio climático a nivel global, en donde se delinearon las estrategias para la mitigación y adaptación al fenómeno en el marco de la CMNUCC, del Protocolo de Kyoto y de la Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático.⁷¹ Entre las estrategias planteadas en este documento se encuentran las de mejorar la capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático, promover la reducción de emisiones por fuentes y absorción por

⁶⁸ Ver Stern, N., *Blueprint for a Safer Planet: How Can Save the World and Create Prosperity* (2009), citado por Rodríguez Becerra, M., 2011, junio 19.

⁶⁹ Rodríguez, 1994, Op. Cit., p. 311.

⁷⁰ IDEAM, 2001, p. 130.

⁷¹ Se puede acceder a la versión electrónica de estos tres documentos en www.cambioclimatico.gov.co

sumideros de gases de efecto invernadero, disminuir los impactos de las medidas del Protocolo de Kyoto sobre las exportaciones de combustibles fósiles, impulsar la investigación y fortalecer el sistema de información en cambio climático, e incentivar la divulgación y concientización pública.⁷² Todas estas labores delineadas para adelantarse al interior del país implican un fuerte componente de inversión en tecnología y gestión institucional.

En este marco de acción, en 2003 tuvo lugar el lanzamiento del CONPES 3242 denominado “Estrategia Nacional para la Venta de Servicios Ambientales de Mitigación del Cambio Climático” en el que se proponen unos lineamientos de tipo científico y de mercado para verificar la reducción en las emisiones netas, el cumplimiento de los objetivos propuestos en la CMNUCC y la comercialización de los derechos y excedentes ambientales que Colombia genera. De tal forma, el objetivo central del documento fue “la participación competitiva del país en el mercado de reducciones verificadas de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante el establecimiento de un marco institucional nacional”.⁷³

En 2004 el MAVDT expidió las Resoluciones 0453 y 0454. La primera tuvo como fin adoptar principios, requisitos, criterios y establecer el procedimiento para la aprobación nacional de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a través del mecanismo de desarrollo limpio. La segunda norma se propuso regular el funcionamiento del Comité Técnico Intersectorial de Mitigación del Cambio Climático del Consejo Nacional Ambiental.⁷⁴

La Segunda Comunicación Nacional ante la CMNUCC tuvo lugar en 2008 y en ella se plantearon escenarios con reducciones significativas de lluvia especialmente en gran parte de los departamentos de la región Caribe: Sucre (-36,3%), Córdoba (-35,5%), Bolívar (-34,0%), Magdalena (-24,6%) y Atlántico (-22,3%). En la región Andina, los departamentos de Caldas (-21,9%) y Cauca (-20,4%) tendrían igualmente importantes reducciones en los volúmenes de precipitación media anual. Para la sabana de Bogotá los escenarios de cambio climático con mayor cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero analizados, mostraron reducciones de lluvia del orden del -11,6% para el período 2011-2040, de -16,1% para 2041-2070 y de -3,4% para 2071-2100, con respecto a la climatología del período de referencia 1971-2000.⁷⁵ En esta segunda comunicación del país se plantea que las mayores reducciones de lluvia se esperarían en regiones de Huila, Putumayo, Nariño, Cauca, Tolima, Córdoba, Bolívar y Risaralda; en algunos de los cuales dicha situación ya se empezaría a evidenciar desde el periodo 2011-2041, en particular en Huila, Cauca, Nariño, Risaralda y Tolima.⁷⁶

Cabe recordar que la atención del cambio climático no sólo obedece al análisis de las implicaciones de las variaciones en la temperatura, el tiempo y el sistema atmosférico, sino que, como lo plantea el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), también incluye la forma como las sociedades se preparan para enfrentar la vulnerabilidad que les impone el fenómeno y el conjunto de políticas que trazan para adaptarse al mismo. De acuerdo con el IPCC, la *vulnerabilidad* hace relación al “grado de susceptibilidad o de incapacidad de un sistema para afrontar los efectos

⁷² Ministerio de Ambiente y Departamento Nacional de Planeación, 2002, p. 32.

⁷³ Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2003, p. 5.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁵ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008, p. 3. Recuperado en: http://www.minambiente.gov.co/documentos/5783_res_ejecut_segun_comun_camb_clima.pdf

⁷⁶ *Ibid.*, p. 4.

adversos del cambio climático, incluyendo la variabilidad climática y los fenómenos extremos".⁷⁷ La *amenaza climática*, por otra parte, está definida como la probabilidad o potencialidad de que cambios o fenómenos climáticos afecten por un tiempo prolongado lugares específicos, y como consecuencia, el bienestar de la población. Los dos términos anteriores se articulan por medio del concepto de *riesgo* que hace referencia a la probabilidad y cuantificación de las consecuencias que traen consigo los daños ambientales.⁷⁸ El mecanismo para administrar ese riesgo es *la capacidad de adaptación*, entendida como el ajuste de los sistemas naturales o humanos en respuesta a los estímulos climáticos reales o esperados, o a sus efectos, que atenúa los efectos perjudiciales, o que explota o potencia las oportunidades.⁷⁹

El IPCC distingue los siguientes tipos de adaptación: *proactiva o anticipadora*, que se produce antes de que se observen impactos; *reactiva*, cuando tiene lugar después de haberse observado los impactos; *autónoma*, en los casos en que es provocada por cambios ecológicos en los sistemas naturales y por variaciones en el mercado o el bienestar de los sistemas humanos; *planificada*, cuando resulta de una decisión política deliberada, basada en la comprensión de que las condiciones han cambiado o están por cambiar y se pretende un nuevo equilibrio razonable; *privada*, cuando no son los Estados los encargados de tomar la decisión sino agentes privados motivados por su propio beneficio; y, *pública*, cuando es ejecutada por un gobierno.⁸⁰

Es así que, con este panorama, resulta imperativo determinar el nivel de vulnerabilidad de los recursos hídricos y la capacidad de adaptación de los sistemas colombianos ante los desafíos que impone el cambio climático. De acuerdo con el IDEAM, el agua será el recurso más afectado con el cambio climático dado que para 2030 se prevé la desaparición de los glaciares y casi se acabará la precipitación de nieve en las zonas en las que hoy se encuentran, lo que se traducirá en mayores niveles de lluvia en la Orinoquía y la Amazonía, y en la agudización de las sequías en las regiones Caribe y Andina. La menor capacidad de almacenamiento en la superficie puede derivar en que varios ríos prácticamente tiendan a desaparecer en las temporadas de verano y tengan gran aumento de la escorrentía durante los inviernos. Esta dinámica tan acelerada implica que puede aumentar el número de emergencias por corrientes inesperadas, puesto que los ríos no mantendrían sus niveles promedio, con prudentes etapas de anegación, sino que se convertirían en simples conductores de agua con afectación sobre el servicio ambiental que prestan.

Según estimaciones de José Daniel Pabón, el territorio colombiano podría verse afectado por un calentamiento entre 1,0 y 1,5 °C, y por alteraciones de la precipitación que podrían estar entre -15 y +15% del acumulado anual promedio entre 1961-1990. Calcula también que podrían presentarse cambios en la distribución de la precipitación en el territorio y que el aumento de la temperatura traería un desplazamiento hacia mayores alturas de los cinturones bioclimáticos, además de un incremento en el nivel del mar que implicaría la inundación de algunas áreas costeras y la intrusión de agua salada en sistemas de agua dulce ubicados sobre las costas.⁸¹

⁷⁷ Ver: <http://www.cambioclimatico.gov.co/adaptacion1.html>

⁷⁸ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008a, p. 10.

⁷⁹ *Ibíd.*, 11.

⁸⁰ *Ibíd.*, 13.

⁸¹ Pabón, J. D., 2003, pp. 111-119.

En aras de hacer claridad sobre la dinámica climática que está teniendo lugar en Colombia, resulta indispensable diferenciar entre los conceptos de *variabilidad climática* y *cambio climático*. La primera hace referencia al impacto de los fenómenos del Niño y de la Niña (ENSO) sobre eventos hidrológicos extremos como inundaciones y sequías, que tienen implicaciones en la estructura económica y productiva del país. El segundo término, de acuerdo con la Organización Meteorológica Mundial, desde la Tercera Conferencia Mundial sobre el Clima de 2009, se entiende como “la modificación a largo plazo de las condiciones meteorológicas medias a escala del planeta; estas condiciones pueden tener variaciones en múltiples escalas temporales (días, meses, años) y espaciales (regional o local), y pueden representar una amenaza natural, como inundaciones, sequías, olas de frío o de calor, tormentas”.⁸²

Es posible que, en algunas regiones, los problemas relativos a la variabilidad climática dominen sobre los relacionados con el cambio climático durante un período considerable de tiempo. En esta situación se podría enmarcar el caso de Colombia, en virtud a que el efecto de la variabilidad climática natural suscita en la actualidad enormes riesgos a los sectores sociales y económicos. En efecto, el ENSO ha implicado importantes afectaciones sobre la magnitud y los componentes del ciclo hidrológico: precipitación, escorrentía, humedad del suelo y actividad vegetal. De igual manera, la duración y magnitud de los eventos hidrológicos extremos en las cuencas del país ha sido fuertemente influida por sus fases. En el caso del fenómeno del Niño se observa que el área hidrológica Magdalena-Cauca, donde se concentra la mayor cantidad de población del país, presenta las mayores disminuciones, alcanzando bajas hasta de 26% respecto de los años clasificados dentro del comportamiento normal.⁸³ Para el caso del período 2010-2011 del fenómeno de la Niña, la estadística muestra un aumento sin antecedentes de los niveles de precipitación que condujeron a una situación de verdadera tragedia ambiental. En términos de *seguridad ambiental*, lo que se ha puesto en evidencia en estos casos es la incapacidad de las poblaciones para administrar adecuadamente las variaciones ecosistémicas. Como lo propone Ernesto Gühl, es imperativo empezar a diseñar e implementar el buen gobierno del agua: “vivir con el agua, no contra ella”.⁸⁴

Por su parte, en lo que hace al cambio climático, la afectación se podría dirigir sobre la magnitud y los ritmos de la escorrentía superficial y la humedad del suelo, con serias implicaciones en relación con el balance hidrológico y los recursos hídricos. Para Colombia, los modelos de circulación global apuntan a una fuerte reducción en la escorrentía en la zona Caribe (40% menos que la actual) y a posibles aumentos de la escorrentía para la región Pacífico, mientras se observa alta incertidumbre en los impactos sobre la zona Andina, la Orinoquía y la Amazonía, regiones en las que más de 66% de los modelos de circulación global no concuerdan en el signo de cambio, lo que dificulta inmensamente el diseño de cualquier plan de mitigación.

Las modelaciones hechas por las organizaciones meteorológicas internacionales y el IDEAM concluyen que, a partir del ensamble multiescenario que recoge el promedio de todos los escenarios de cambio climático obtenidos, al igual que la distribución de las anomalías presentadas por el régimen hidrológico debidas al ENSO, se puede esperar que las mayores reducciones sobre la escorrentía media anual se tengan en las zonas Andina y Caribe, situación que se agudiza en

⁸² IDEAM, 2010a, p. 282.

⁸³ *Ibíd.*, p. 290.

⁸⁴ Gühl E., 2010, agosto, p. 28.

el intervalo 2071-2100. La razón principal para que se obtenga este efecto está vinculada con las notorias reducciones en las precipitaciones sobre estas regiones. Esta situación exacerba la vulnerabilidad del país como consecuencia de que, dada la concentración de actividades antrópicas, la población afectada aumenta. Como lo han expuesto todas las organizaciones científicas, la gestión y el manejo que se les dé a los recursos hídricos los potenciará en beneficio o en contra de las poblaciones.

El caso de Colombia se caracteriza por una gran variabilidad climática, determinada principalmente por la influencia de los océanos Pacífico y Atlántico, la orografía de la cordillera de los Andes y la dinámica climática de la cuenca del Amazonas. Debido a las relaciones entre estos factores y a las condiciones locales y regionales, los estudios de impacto sobre la respuesta hidrológica en el contexto de variabilidad y cambio climático adquieren alta complejidad. Al momento de la presentación del ENA 2010, la variabilidad climática seguía teniendo gran relevancia en el desarrollo de las actividades socioeconómicas del país, razón por la cual, en términos del citado informe, “se puede decir que adaptarse a la variabilidad climática es, en gran medida, adaptarse al cambio climático”.⁸⁵

Con base en estos diagnósticos, signados por sus altos niveles de incertidumbre, en Colombia se destinaron recursos por 20 millones de dólares en el periodo 2006-2011 para ser invertidos en tres grandes proyectos de adaptación: Proyecto piloto nacional de adaptación al cambio climático (INAP); Programa conjunto: Integración de ecosistemas y adaptación al cambio climático en el macizo colombiano (PC); y Elaboración de la Segunda Comunicación Nacional de Colombia.⁸⁶

El Proyecto piloto nacional de adaptación al cambio climático (INAP) vio la luz el 15 de junio de 2006 como producto de un acuerdo de donación suscrito por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), Conservación Internacional Colombia y el Banco Mundial, por un monto de 5,4 millones de dólares, recursos provenientes del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF). Su objetivo fue apoyar la definición e implementación de medidas previas de adaptación y opciones de política para prever anticipadamente los impactos del cambio climático en ecosistemas de alta montaña, áreas insulares del Caribe colombiano y salud humana (dengue y malaria).⁸⁷ El INAP fue el primer proyecto de adaptación al cambio climático a nivel mundial. La coordinación técnica general del proyecto está a cargo del IDEAM, que a su vez actúa como una de las entidades ejecutoras junto con Invemar, Coralina y el Instituto Nacional de Salud.

En segundo lugar, el Programa conjunto: Integración de ecosistemas y adaptación al cambio climático en el macizo colombiano tiene como objetivo la promoción del manejo integrado de los ecosistemas para garantizar la provisión de bienes y servicios ambientales, incorporando consideraciones de adaptación al cambio climático.⁸⁸ Este programa tiene una importancia superior en términos del recurso hídrico porque su eje articulador son las cuencas hidrográficas, en lo referente a sus procesos de ordenación y manejo (POMCH) frente al cambio climático.

⁸⁵ IDEAM, 2010, Op. Cit., p. 319.

⁸⁶ Estos recursos fueron provistos por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM); el Fondo PNUD-España para el logro de los ODM; el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. Ver PNUD, *Ficha de cambio climático (Colombia)*, p. 2. (tomado el 2/6/2011)

⁸⁷ Tomado de la web en: <http://www.cambioclimatico.gov.co/adaptacion-inap.html>

⁸⁸ Tomado de la web en: <http://www.cambioclimatico.gov.co/adaptacion-macizo.html>

El Programa Conjunto está localizado en el macizo colombiano, lugar de origen de los más importantes ríos del país: Magdalena, Cauca, Patía, Caquetá, Putumayo y Saldaña, que son afluentes clave para el desarrollo agrícola y abastecen aproximadamente a 70% de la población colombiana; además, la centralidad del macizo colombiano reside en que tiene 65 cuerpos lagunares y presenta todas las categorías de páramo.⁸⁹

Entre sus objetivos específicos, el Programa Conjunto busca integrar aspectos ambientales relacionados con la vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en las políticas, las estrategias y los instrumentos de planeación ambiental del territorio, como la estrategia de erradicación de la pobreza, la política hídrica y la política nacional de cambio climático. Así mismo, tiene el propósito de fortalecer a las instituciones regionales, municipales y a las organizaciones sociales para el manejo integral de los ecosistemas, del recurso hídrico y de la adaptación de la región al cambio climático. Por ser el eje articulador de los resultados del programa, se ha seleccionado como piloto a la cuenca alta del río Cauca en los municipios de Puracé y Popayán.⁹⁰

Las estimaciones indican que Colombia será uno de los países más afectados por el cambio climático debido a su ubicación ecuatorial y a su condición orográfica, situación que tendrá una fuerte incidencia en los bienes y servicios ambientales que son fundamentales para la productividad nacional. Conjugado con lo anterior, está el hecho de que, al igual que varios países de la región, Colombia exhibe un alto índice de eventos de desastre natural, lo que se traduce en una alta vulnerabilidad. Con base en este crítico panorama, se desarrolló la Segunda Comunicación Nacional (SCN) sobre Cambio Climático, estudio financiado por GEF-PNUD, que contó con la participación activa de 80 entidades.

Con base en los estudios técnicos anteriores, el propósito nacional fue definir un Plan Integral de Acción frente al Cambio Climático (PND 2006-2010), sustentado en un marco institucional que coordinara su implementación desde los niveles regionales y que pudiera tener un efecto demostrativo a nivel internacional, de tal forma que constituyera una gran vitrina de la política exterior ambiental del país. De esta forma, “el PC articula las potencialidades y fortalezas del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y del Sistema Nacional Ambiental (SINA), en un esfuerzo coordinado de trabajo inter-agencial, en cooperación con el IDEAM como la entidad gubernamental líder de gobierno en el tema de cambio climático”⁹¹.

Este proceso fue el resultado de una política exterior dinámica que tuvo lugar en Colombia hasta el año 2002, que se caracterizó por la proactividad, el profesionalismo y por un fuerte componente técnico y político de los grupos negociadores de los ministerios de Ambiente y de Relaciones Exteriores. Como lo calificó Rodríguez Becerra, “Colombia ha tenido una significativa política exterior [...] en referencia a los tratados multilaterales que hacen frente a las amenazas ambientales de tipo global”⁹². Esto le ha permitido al país capitalizar positivamente los mecanismos financieros y de asistencia técnica previstos por dichos convenios, posición que se mantuvo con bastante solidez hasta la derogación de los avances en materia ambiental provistos por la Constitución

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ Mdg Achivement Fund, 2010, p. 3. Recuperado en 2/6/11 en: http://pnudcolombia.org/cambioclimaticomacizo/documentos/vulnerabilidad/resumen_ejecutivo_analisis_de_vulnerabilidad.pdf

⁹¹ *Ibíd.*, p. 4.

⁹² Rodríguez Becerra, M., 2008, p. 146.

de 1991, luego de que se reformara la institucionalidad emanada de la Carta durante las dos administraciones de Álvaro Uribe Vélez.

Más atrás se anotó que el Protocolo de Kyoto fue adoptado en 1997, cinco años después de haber sido firmado el CMNUCC en Río de Janeiro. En 2005 entró en vigencia el primer instrumento después tras ser ratificado por un número superior a los 55 Estados firmantes. Colombia lo había incorporado desde 2001 en un proceso que generó tensiones entre sectores del gobierno y algunos capítulos de la sociedad colombiana, que lo percibieron como una barrera al desarrollo nacional.⁹³ La participación del equipo negociador colombiano, encabezado por el IDEAM, logró incidir significativamente en el establecimiento de medidas para amortiguar las implicaciones que traerían consigo las medidas y restricciones impuestas a los países en desarrollo exportadores de combustibles fósiles.⁹⁴

Ahora bien, se debe tener presente que a lo largo de las negociaciones conducentes a Kyoto la posición de Colombia se fue modificando. Pasada la adopción del CMNUCC, hubo un alineamiento con el G-77 más China con el propósito de rechazar cualquier alternativa de reducción en la emisión de gases de efecto invernadero bajo la consigna de que se limitaría la posibilidad de desarrollo del país, posición ésta completamente modificada en el período 1997-2000 cuando tuvo lugar un cambio al interior del Ministerio de Ambiente propiciado por la integración al equipo negociador del especialista en economía ambiental Thomas Black, quien con el ministro Verano de la Rosa lograron darle una perspectiva viable al mercado de emisiones⁹⁵. Fue así como se llegó a la consolidación del GRILAC (Grupo de Iniciativa Latinoamericana) al lado de Costa Rica, organización donde se estructuraron mecanismos de suma importancia para lo que después se convertiría en el CONPES 3242 de 2003.

Desde 2000 Colombia ha participado activamente en el área forestal del “Mecanismo de desarrollo limpio” a través de contribuir al diseño de los certificados forestales, iniciativa abanderada por el viceministerio de Ambiente desde el final de la administración Pastrana y durante los dos primeros años del período Uribe. Como se enunció previamente, la posición del gobierno uribista estuvo marcada por un fuerte contenido económico de la visión medioambiental, tal como lo retrata el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y la elaboración del CONPES 3242 de 2003, que a la fecha cuenta con 161 proyectos.⁹⁶

De una revisión de la literatura técnica y gubernamental sobre el fenómeno del cambio climático (CC) en Colombia, se puede corroborar que, contrario al lugar común generalizado, el país se caracterizó por haber tenido, al menos hasta mediados de la década anterior, un lugar preponderante en los foros ambientales, destacándose su participación en las iniciativas multilaterales. El rol de la delegación colombiana en las negociaciones del Protocolo de Kyoto y la CMNUCC fue destacado, puesto que se contaba con una infraestructura institucional sólida, en manos del MAVDT y la Cancillería. Tanto, que se considera que los proyectos de mitigación que se están llevando a cabo en el país son pioneros en el mundo, y así lo reconoció el mismo ex vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, durante una conferencia suya en Bogotá:

⁹³ *Ibíd.*, p. 193.

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ *Ibíd.*

“Colombia es una fuente de esperanza. Puede ser líder en Suramérica de la lucha contra el cambio climático”.⁹⁷

El INAP y el PC son ejemplos de la adecuada política y el compromiso que ha mostrado el país ante el fenómeno del cambio climático. Sin embargo, es necesario recordar que la modelación climatológica presentada, no permite inferir escenarios con niveles altos de confianza, lo que se traduce en una virtual incapacidad para tomar decisiones.

Las evidencias encontradas por las instituciones meteorológicas internacionales y nacionales parecen concordar en que es difícil, en el caso colombiano, establecer una clara definición entre lo que se ha considerado como *variación climática* y *cambio climático*, a lo cual es necesario agregar que los modelos no muestran escenarios con niveles de confianza suficientes que posibiliten una administración adecuada del riesgo. La incertidumbre es la constante en las proyecciones que tiene el país en términos de sus condiciones climatológicas. Sin embargo, en lo que hay coincidencia en los grupos de negociadores, ambientalistas, organizaciones multilaterales e instituciones técnicas, es en que la mejor y más adecuada manera de proteger y dar un uso responsable a los recursos hídricos es a través de una correcta gestión del agua. El *sistema integral de gestión del recurso hídrico*, más que una postura política y cultural, constituye una reaprehensión del pasado indígena americano, del que hoy se nutren incluso organismos internacionales para entender cómo se vive con el agua y no contra ella, tal como lo recordamos atrás citando a Ernesto Gühl.

Sin embargo, es claro que la imagen, el aprendizaje y el potencial ambiental con que cuenta Colombia, son elementos medulares sobre los que se puede reestructurar una política ambiental de integración, tal como lo están haciendo la CAN o la OTCA. El agua es el eje transversal sobre el que Suramérica ha comenzado a dialogar, pero a la vez que reviste oportunidades considerables es también susceptible de convertirse en una amenaza de no ser gestionada adecuadamente. En este sentido, la dramática situación invernal que enfrentó el país en los años 2010 y 2011 puede entenderse como la muestra inicial de lo que será un futuro complejo en materia de cambio climático: “pasó la ola invernal, pero superar sus efectos tomará muchos años, y es muy probable que antes de acabar de implementar las políticas para mitigarlos nos estemos enfrentando a otra tragedia causada por la creciente variabilidad climática”.⁹⁸

Así lo enunció el presidente Santos al referirse a la tragedia propiciada por las lluvias que se ensañó con el país a comienzos de su gobierno: “el cambio climático está aquí y llegó para quedarse”.⁹⁹

El gobierno Uribe y el medio ambiente: ¿estancamiento o retroceso?

“A los colombianos se nos ha formado partiendo del supuesto equivocado de que nuestro territorio posee una enorme riqueza natural prácticamente inagotable, lo que nos ha conducido

⁹⁷ Ver frase de Al Gore en *El Tiempo*, 2011, marzo 16, cuadernillo “Debes saber”, p. 4.

⁹⁸ Rodríguez Becerra, M., 2011, junio 19.

⁹⁹ Palabras del Presidente Santos al iniciar la rendición de cuentas sobre el balance de gestión durante la emergencia invernal, 2011, marzo 30, en www.presidencia.gov.co

a establecer una relación con la naturaleza basada en esta creencia y por lo tanto a dilapidar el patrimonio natural a partir de los supuestos de que los recursos naturales son gratuitos y que su acceso es libre”.

Ernesto Gühl N., *en Futuro del Agua, Equidad, Desarrollo y Sostenibilidad*

La disponibilidad y posesión de recursos naturales es una variable del poder de las naciones sobre la cual no se tiene ningún control, en razón a que las sociedades no pueden decidir a voluntad qué quieren tener y en qué cantidad. La distribución del potencial natural y ambiental entre los países deviene de situaciones geográficas arbitrarias sobre las cuales se establecen sus territorios. No obstante, el manejo y la administración que se ejercen sobre los recursos naturales y medioambientales que posee un Estado-nación, sí es un elemento sobre el que las autoridades políticas y la sociedad en general pueden ejercer control.

La gestión del patrimonio medioambiental es determinante a la hora de impulsar el desarrollo, fomentar el crecimiento de la economía, disminuir condiciones de insalubridad o pobreza, y estimular conductas que sean beneficiosas para la mayoría de la sociedad y los recursos, tales como la sostenibilidad y la conservación. Como consecuencia de esta premisa, los gobiernos y las organizaciones medioambientales, entre ellas las dedicadas al estudio y la preservación del recurso hídrico, estimulan y generan campos de conocimiento para que se tomen las decisiones más adecuadas, tendientes a fomentar la sostenibilidad del agua en las diferentes zonas geográficas, bien por vías técnicas o por condiciones institucionales, que casi siempre tienen el objetivo de actuar de manera coordinada.

Es así que organizaciones internacionales como el Programa Hidrológico Internacional de la Unesco, la Secretaría General de la CAN, la OTCA, la Red Interamericana de Recursos Hídricos de la OEA y, en el orden nacional, el MAVDT, las corporaciones autónomas regionales y el IDEAM, tienen como meta la consecución de datos, el respaldo legal y técnico, la investigación científica, el establecimiento de estándares de medición, la promulgación, asesoría, publicación de leyes y documentos científicos, con el propósito común de crear las condiciones y ejecutar las medidas necesarias para una óptima gestión del recurso hídrico.

Ahora bien, no por ello se puede concluir de manera idealista que las políticas y posiciones en dichas materias son unidireccionales y siempre convenientes, ni menos aún, que obedecen a la promoción más adecuada y funcional, en términos técnicos, para la gestión del recurso. Estas diferencias de criterio servirán como marco conceptual en el cual se enmarquen y sometan a análisis las políticas ambientales en general y las que atañen en particular al recurso hídrico durante las dos administraciones consecutivas de Álvaro Uribe Vélez.

De acuerdo con Guillermo Rudas, la política medioambiental de la administración Uribe se caracterizó por la ausencia de política alguna¹⁰⁰: “la política de no tener política”.¹⁰¹ Sostiene este autor que el enfoque de mercado se quedó corto a la hora de asignar adecuadamente el valor que los recursos deben tener y que la violencia, la corrupción, la ausencia de reglas claras y las

¹⁰⁰ Rudas, G., 2010, p. 58.

¹⁰¹ Rudas, G., 2011, enero 16. Recuperado en: http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1697

contrarreformas ambientales e institucionales declaradas con los Planes de Desarrollo 2002-2006, conformaron un coctel que llevó al país al borde del colapso ambiental.¹⁰²

En una aproximación inicial a la gestión ambiental durante los dos cuatrienios de Uribe Vélez se observa una importante regresión en materia de protección y gestión de recursos en términos de sostenibilidad. Se concibió el patrimonio medioambiental como mercancía, en la lógica de promover “la confianza inversionista”, como rezaba el mantra repetido por Uribe en el país y en los escenarios internacionales. Ejemplo de esto son las exenciones tributarias concedidas a las compañías mineras.

En atención a esta problemática, y teniendo como cierta la premisa de que “la mejor política exterior es tener una buena política interna”, a continuación se pasa revista a lo acaecido en los últimos ocho años en materia de la política ambiental de Colombia y en particular en lo referente a la gestión de los recursos hídricos en el país.

Planes de desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, denominado *Hacia un Estado Comunitario*, se trazó cuatro objetivos estratégicos sobre los cuales se sustentó la acción del primer gobierno Uribe: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. Para alentar la economía se promovió el impulso de sectores como la construcción y la minería, que en opinión de dicha administración no contaban con las garantías institucionales, legales y de seguridad adecuadas. Es así que, para hacer sostenible el crecimiento en el largo plazo, se planteó el camino de hacer cambios normativos, regulatorios e institucionales orientados a propiciar un mayor dinamismo en la participación privada en los sectores de infraestructura, minería y servicios públicos.¹⁰³

Como lo destaca Rudas, se impulsaron sectores específicos como la construcción, la explotación minera, la infraestructura estratégica de transporte; se reestructuró la prestación de servicios públicos domiciliarios hacia un enfoque más comercial; y se buscó la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación. Estas actividades tuvieron un alto impacto sobre los recursos naturales, a pesar de que se definió previamente una estrategia de sostenibilidad ambiental conformada por cinco programas básicos: la conservación y el uso sostenible de bienes y servicios ambientales; el manejo integral del agua; la generación de ingresos y empleo verde; la sostenibilidad ambiental de la producción nacional; y la planificación y administración eficiente por parte de las autoridades ambientales.

En la segunda administración Uribe (2006-2010) el Plan Nacional de Desarrollo, titulado *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*, se propuso “desarrollar e implementar políticas ambientales y de gestión del riesgo que garantizaran el desarrollo sostenible del país”.¹⁰⁴ En este caso, la gestión ambiental se articuló con la gestión del riesgo, lo que quiere decir que el desarrollo sostenible

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 8.

¹⁰⁴ DNP, *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, Bogotá D.C.

debería alcanzarse en función de garantizar condiciones adecuadas y seguras de calidad de vida de los habitantes, al tiempo que se incentive el crecimiento económico.¹⁰⁵ El objetivo trazado fue la promoción de modalidades sostenibles de producción y consumo, la reducción del riesgo y la prevención de la degradación ambiental.

En consonancia con estos principios, durante la segunda administración Uribe se propuso orientar la gestión ambiental alrededor de seis temas estructurales: planificación ambiental en la gestión territorial; gestión integrada del recurso hídrico; el conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad; promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles; prevención y control de la degradación ambiental; y fortalecimiento del SINA para alcanzar la gobernabilidad ambiental.¹⁰⁶

Como se observa, en el caso de la política ambiental, a varios elementos se les dio continuidad durante los dos períodos presidenciales, entre los que cabe destacar: gestión del recurso hídrico, desarrollo de la conservación, el conocimiento y uso sostenible de la biodiversidad, promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles. Además, se buscó garantizar la institucionalidad requerida para impulsar estas estrategias, a través de una planificación y administración eficiente de las autoridades del SINA.

Sin embargo, las iniciativas planteadas sobre el papel fueron, a decir de Manuel Rodríguez Becerra, pobremente aplicadas por el Gobierno en sus ejecutorias cotidianas:

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 en su implementación ha constituido un alejamiento de la política ambiental que paulatinamente se venía construyendo desde la expedición de la Constitución de 1991 y de la aprobación de la Ley 99 de 1993 de creación del Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental. Esta situación se expresa tanto en los ámbitos de la institucionalidad [como] de la política ambiental nacional y regional.¹⁰⁷

En efecto, a pesar de las buenas proposiciones contenidas en los dos planes de desarrollo, los hechos prácticos contravirtieron los postulados iniciales planteados al comienzo de cada una de las administraciones Uribe Vélez. No es propósito de este apartado hacer referencia puntual a todos los incidentes y elementos que pueden encontrarse respecto del abandono de la gestión ambiental en nombre de los intereses particulares de empresas o grupos de interés, sino hacer un análisis de las experiencias más relevantes y de los hechos específicos referidos al tema del recurso hídrico.

Para iniciar, el documento titulado “La política ambiental del presidente Uribe, 2002-2010. Niveles de prioridad y retos futuros”, del Consejo Nacional de Planeación, advierte que hubo, en términos generales, una pérdida neta de prioridad de los aspectos ambientales del país, lo cual “se expresa en dos factores: por una parte un crecimiento de la actividad económica a un ritmo mayor que el crecimiento de la asignación del presupuesto nacional al sector ambiental; y una

¹⁰⁵ Rodríguez Becerra, M., *La política ambiental en el proyecto del “Plan Nacional de Desarrollo: 2006-2010”*. Recuperado en 20/6/2011 en: <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/politicaambiental.htm>

¹⁰⁶ DNP, 2006a, pp. 349-350.

¹⁰⁷ Rodríguez Becerra, M., 2007, p. 18.

pérdida de participación del presupuesto ambiental dentro del presupuesto general de la nación (PGN)”¹⁰⁸.

El hecho fáctico señalado de que el crecimiento de la economía sea mayor a la asignación que hace la sociedad al sector ambiental, implica que hay una transferencia neta de riqueza a sectores que generan impactos sobre el entorno, y que estos no están siendo adecuadamente compensados. Ello implica que el medio ambiente como bien social está siendo usufructuado por particulares, sin que los mismos retribuyan dicho beneficio para hacer sostenible su actividad. De hecho, “una de las condiciones requeridas para que, en el largo plazo, el desarrollo económico sea sostenible es que el Estado tenga capacidad de regular y controlar los eventuales impactos negativos del sector productivo sobre el entorno y, por ende, sobre el bienestar social”.¹⁰⁹ Estas cruciales funciones deben ejecutarse por instituciones que dependen del presupuesto del Estado, que como se afirma, no crece proporcionalmente con los retos que le imponen las nuevas actividades productivas.

En relación con este asunto, se encuentra que durante las últimas dos décadas se observaron tres momentos de las “finanzas ambientales”. Un primer período comprendido entre 1995-1999 durante el cual, a pesar del estancamiento de la economía, el presupuesto ambiental creció, estimulado por la reforma institucional que se inició con la Constitución de 1991; un segundo, posterior al año 2000, cuando se recupera el crecimiento pero se produce un retroceso de los dineros públicos destinados a protección ambiental; y un tercero, a partir de 2004, cuando se acelera la dinámica del PIB, incentivada por actividades extractivas, de fuerte impacto sobre el entorno ambiental, pero se marchitan intensamente los fondos destinados al sector.

Un segundo indicador para evaluar la capacidad del Estado para atender los impactos que imponga la actividad productiva sobre el medio ambiente, es la evolución de los recursos dentro del presupuesto general de la nación (PGN) asignados a este sector. En este caso, se replica la tendencia del indicador del crecimiento del PIB sobre el crecimiento del presupuesto para el sector ambiente. Esto significa que tanto en términos absolutos, como ya se enunció, como en lo referente a mediciones relativas, al sector ambiente no le fue bien, financieramente hablando, durante el gobierno de Uribe. Esta dinámica tiene un trasfondo institucional que pasa por la transformación del Ministerio de Ambiente en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Decreto 216 del 3 de febrero de 2003).

El presupuesto asignado por el Gobierno central al sector ambiental pasó de menos de medio punto porcentual del PGN en 1995, a más de 0,7 por ciento en 1998, tendencia que se revierte a partir de 1999 cuando la participación se reduce a casi a una tercera parte de la alcanzada en los primeros años, llegando en 2010 a ser 0,2% del total del PGN.¹¹⁰ Consecuencia de estos preocupantes guarismos es que analistas como Mance, Carrizosa y Rodríguez sostienen que la reestructuración del Ministerio de Medio Ambiente y su transformación en Viceministerio de Ambiente en el nuevo MAVDT, situación que se expresó en términos presupuestales a partir de 2004, significó la confirmación del declive de este órgano rector de la política ambiental del país. Con esta estructura institucional, se equipararon funciones como la política de vivienda, de agua potable, saneamiento, a conservación, lo que implicó, además, que se contabilizaran todos los gastos generales y de personal de Ministerio tripartito como inversión en temas ambientales. Aún

¹⁰⁸ Consejo Nacional de Planeación, 2010, p. 56.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 9.

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 9.

así el presupuesto del MAVDT presentó una brusca caída en 2004, tanto en términos absolutos como en relación con su participación en el total del PGN, según ya se ha expuesto.

Más aún, el profesor Mance asegura que “bajo los gobiernos de Samper y Pastrana la vulnerabilidad institucional del Ministerio no se manifestó totalmente. Pero, bajo el Presidente Uribe, el cambio ha sido innegable. Con su interpretación del contexto político, se ha explotado la vulnerabilidad del Ministerio para debilitarlo”.¹¹¹ En breve, no sólo se deterioró el presupuesto para la política ambiental en términos absolutos y relativos, sino que se contabilizaron como inversión en ambiente políticas de otro tipo.

En el marco de la reestructuración institucional ambiental de mediados de la década de los noventa, se le otorgó un rol preponderante a consolidar un sistema de información y desarrollo del conocimiento alrededor de cinco entidades: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), adscrito al MAVDT; el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH); el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives De Andréis (Invemar); el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI); y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP). Estos últimos cuatro institutos en calidad de “vinculados” al MAVDT.

Gühl describe así los aportes de dichas instituciones a la medición, evaluación, generación de indicadores y mecanismos de diagnóstico de las condiciones ambientales del país, luego de quince años de existencia del SINA:

Si se compara el grado de conocimiento de la base natural del país y los efectos de su interacción con la sociedad entre la fecha de creación de los Institutos y el día de hoy, es claro que han hecho un aporte muy valioso e importante, mediante los resultados de la investigación, la generación y la difusión de información ambiental y la conformación de una capacidad científica de buen nivel, que requiere continuar consolidándose.¹¹²

A pesar de la importancia que revisten estas instituciones para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evolución de la política ambiental del país, durante la era Uribe tuvo lugar un proceso de debilitamiento presupuestal sostenido de estas entidades. Esta afirmación se corrobora al comprobar el decrecimiento en el presupuesto del IDEAM, en contravía de la enorme responsabilidad que implica la operación del sistema de meteorología e hidrología en el país. Igual suerte corrieron los institutos *vinculados*, que han logrado subsistir gracias a recursos provenientes de la cooperación internacional, en especial del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y del Proyecto conservación y uso sostenible de la biodiversidad de los Andes colombianos. Con estos aportes se ha logrado compensar el descenso en los recursos del PGN. Las cifras comparadas muestran que en 1996 estas instituciones contaron con una asignación que alcanzaba 0,1% del PGN, en 2000 repunta a 0,7%, en 2002 baja a 0,2% y para 2010 sólo llegó a 0,05%.¹¹³

¹¹¹ Mance, Henry, *The Politics of Sustainability: The Rise and Decline of the Colombian Ministry of Environment*, Thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the Degree of Master of Philosophy in Development Studies at the University of Oxford, Oxford: International Development Centre, Queen Elizabeth House, Oxford University, 2006. Citado en Rodríguez Becerra, Op. Cit. <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/politicaambiental.htm> (tomado de la web el 20/6/2011).

¹¹² Gühl, E., citado por *Ibíd.*, p. 26.

¹¹³ *Ibíd.*, p. 28.

Suerte diferente tuvieron otras instituciones, como los parques naturales nacionales, los que, en su calidad de áreas de conservación *in situ*, presentaron avances destacables durante las dos administraciones Uribe. Se amplió Malpelo, lo que la posicionó como la novena área marina protegida más grande del mundo; y se crearon siete nuevos parques naturales con un área superior a 1,3 millones de hectáreas, correspondientes a 1,2% del territorio nacional, avance sólo superado históricamente por la administración Barco durante la cual se crearon nueve parques con una extensión equivalente a 3,8%. La contracara de esta decisión fue que el renglón correspondiente a los parques naturales contó con menos de 10% del presupuesto total del SINA, lo que representó 80% de los recursos que ese ítem recibía en 1996.¹¹⁴ En todo caso, es dable afirmar que Parques Nacionales resultó ser una de las entidades menos afectadas en el conjunto de la política ambiental del gobierno Uribe.

Por otra parte, la cooperación internacional jugó un papel destacado como apoyo financiero a Parques Nacionales y a los institutos *vinculados*. En la visión de Rudas, esto impone un doble efecto perverso en el largo plazo, porque se le transmite al donante la idea de que cuando se perciben ingresos externos, la institución receptora termina desatendida en los niveles internos, además de que puede presentarse un condicionamiento del accionar de la institución a la agenda del donante y no a las prioridades de la política interna.¹¹⁵

El costo del agua

En el caso específico del agua, una de las iniciativas de los planes de desarrollo fue el manejo integral del recurso hídrico, lo que trae a discusión temas como las tasas por uso del agua, las tasas retributivas por contaminación de fuentes y el cumplimiento de las entidades territoriales en su obligación de proteger las cuencas. El propósito de las tasas retributivas fue la creación de un estímulo monetario para que las actividades productivas fueran cada vez menos contaminantes y para que las administraciones locales contaran con los recursos necesarios para hacer un mejor control de vertimientos. Por su parte, las tasas de uso del agua se cobran de acuerdo a otros indicadores como son las necesidades básicas insatisfechas, la escasez y las inversiones necesarias para el mantenimiento de cuencas.

Con la Ley 99 de 1993, los entes territoriales fueron obligados a invertir durante 15 años 1% de sus ingresos en la adquisición de tierras para conservar las fuentes de agua abastecedoras de sus acueductos. Esta norma fue modificada por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, con dos implicaciones importantes: se amplió el destino de estas inversiones obligatorias no sólo a la adquisición de predios, sino al mantenimiento de los mismos y al pago por servicios ambientales; y en segundo lugar, se eliminó el plazo de 15 años anteriormente vigente (que vencía en 2008) y se dejó abierta la opción de buscar una fuente permanente de recursos para los planes de mediano y largo plazo orientados al manejo de la cuenca.

En el caso de las tasas retributivas se identificaron las siguientes falencias. En primer lugar, no existe una correlación adecuada entre el nivel de contaminación que generan las actividades

¹¹⁴ El caso del Ministerio de Ambiente no alcanza la tercera parte del presupuesto de 1996 y los institutos vinculados no llegan a la mitad de los aportes de la nación de dicha época. Ver *Ibíd.*, p. 29.

¹¹⁵ Consejo Nacional de Planeación, *Op. Cit.*, p. 29.

productivas y la contribución que hace el usuario por verterlas. En el caso de ciudades como Bogotá, lo que se tiene en cuenta para realizar el cobro es la cantidad de agua consumida, pero se obvian consideraciones en torno a la cantidad efectivamente expulsada y a la calidad de dicha agua residual, y se ignora el impacto que ejerce la ciudad sobre la cuenca del río Bogotá, a cuyo cauce llegan las aguas residuales sin tratamiento alguno.¹¹⁶ En segundo lugar, no existe una adecuada medición de los niveles de contaminación de las fuentes por parte de las autoridades o empresas prestadoras del servicio público, lo que agrava la ya ineficaz labor de consolidación de dicha información por parte del anterior MAVDT.

Mientras esta problemática obedece más a condiciones de negligencia por parte de las instituciones a cargo de esa función, el tratamiento de las tasas por uso del agua se relaciona más con las prioridades de la administración nacional. Durante la era Uribe no sólo hubo retrasos en las obligaciones que impuso la ley, sino que como resultado de la presión ejercida por el sector regulado, en especial el gremio arrocero, las tasas llegaron en 2005 a la cifra simbólica de menos de un peso por metro cúbico de agua consumida. Esta decisión no solo impacta el propósito de lograr un uso más racional de las captaciones de agua, sino que también priva a las administraciones de los recursos necesarios para el mantenimiento y la conservación de las cuencas, que en tanto unidades fundamentales, son las generadoras del preciado líquido.¹¹⁷

En este sentido, la Contraloría General de la República, Patrimonio Natural y la WWF concluyeron lo siguiente, al evaluar el cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99 de 1993:

a) Sólo se obtuvo información para 28% de los entes territoriales; b) estos sólo invirtieron 0,16% de sus ingresos en la adquisición de predios para la protección de las cuencas y no 1%, como era su obligación; c) se registró una amplia dispersión en los valores de los predios adquiridos, situación que se agrava por la incapacidad de constatar el tipo de terrenos adquiridos, lo que deja interrogantes sobre el grado de involucramiento del sector ambiental en la corrupción generalizada que se ha venido a observar con el fin del gobierno Uribe a través de sonados episodios en obras públicas, salud, impuestos, inteligencia y administración de bienes incautados al narcotráfico.¹¹⁸

De esta forma, resulta manifiesto, una vez más, el compromiso primordial de la administración presidencial anterior con el sector privado de la economía, con menoscabo de consideraciones que hicieran prevalente el interés general. Por momentos, pareciera que primó una lógica de carácter invertido: la valoración a la que se expusieron las decisiones se hizo en términos del patrimonio y el capital que detentara el grupo de interés particular, así se actuara en contravía de los intereses mayores de la sociedad.

¹¹⁶ El tratamiento de la PTAR El Salitre, como se ha afirmado anteriormente en este documento, es prácticamente residual.

¹¹⁷ Rudas, Op. Cit., p. 38.

¹¹⁸ Contraloría General de la República, 2010, p. 53.

Política minera

Durante el período 2004-2009 se destinaron a la preservación del medioambiente sólo 3,2% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR), a pesar de que la legislación vigente entonces imponía la obligación de invertir 8,8% de los recursos a dicho propósito.¹¹⁹ Ejemplifica esta situación el hecho de que para 2009 los recursos asignados al rubro ambiental sumaron sólo 25.200 millones de pesos, del total de 134.000 millones que contemplaba la norma. Esta dinámica se agrava al advertir que las incapacidades institucionales de las que adolece el sector implicaron una pobre ejecución de los recursos asignados, principalmente por parte de los municipios y las corporaciones autónomas regionales, sin olvidar que sobre estas también recaen frecuentes cuestionamientos por las sombras de corrupción que se ciernen sobre sus administraciones. Aunque uno de los propósitos esbozados durante la campaña presidencial fue la abolición de las CAR, el desgreño administrativo generalizado condujo a que durante la vigencia del gobierno Uribe fueran destituidos 47% de los directores de esas entidades. Esto sin mencionar que resultó patente el fracaso de sus planes de contingencia durante la ola invernal que azotó el territorio nacional al comienzo del cuatrienio Santos Calderón.¹²⁰

En breve, el Fondo Nacional de Regalías no cumplió con el cometido de hacer llegar los recursos a los que legalmente tiene derecho el sector ambiental y, a su vez, las entidades ejecutoras no cuentan con los instrumentos idóneos para ejecutarlos y, cuando lo hacen, sus gestiones varias veces resultan ligadas a actos de corrupción administrativa.

El crecimiento acelerado de la economía ha sido jalonado en los últimos años por el buen comportamiento de los precios de los productos de extracción minera. La actividad ha generado recursos canalizados a través de ingresos por regalías que han llegado a las entidades territoriales y al FNR, como ya se observó. Sin embargo, el costo que la actividad comporta no ha sido adecuadamente medido y, en consecuencia, no se han tomado las decisiones para mitigar su impacto o hacer los ajustes necesarios para minimizar el riesgo que impone al medio ambiente y a la salubridad de los habitantes de las regiones donde se desarrolla la actividad minera.

De acuerdo con el Banco de la República, el crecimiento del sector minero para la próxima década se duplicará y casi triplicará en algunos productos, lo que ha puesto a calcular el beneficio que dicha bonanza puede traer para un gobierno central que absorbe casi 87% de la deuda pública total, y ha permitido que el Ejecutivo y el Congreso planeen que “los recursos del Sistema General de Regalías se destinarán a financiar proyectos de desarrollo económico, social, de infraestructura, y con preferencia de preservación ambiental, inversiones en ciencia, tecnología e innovación, ahorro pensional territorial y para la generación de ahorro público”.¹²¹

El exorbitante crecimiento de la minería legal e ilegal deriva en el efecto obvio de incrementar paralelamente las presiones sobre los recursos naturales debido al impacto que la condición extractiva de esa actividad impone para el entorno. Palmer y otro grupo de autores advierten, en

¹¹⁹ Rudas, G., 2010, mayo 15.

¹²⁰ Chávez López, E., 2010, recuperado en 20/6/2011 en la web en: <http://www.catorce6.com/3231/medio-ambiente-y-corrupcion/>

¹²¹ La inclusión del tema ambiental la hizo el Congreso en Proyecto de Acto Legislativo 013 de 2010. Ver: Senado de la República, 2010, octubre 14.

un estudio sobre las consecuencias de la minería de alta montaña, que los permisos de explotación minera se están expidiendo sin evidencia científica de que las medidas de mitigación puedan efectivamente compensar el efecto medio ambiental adverso y llaman a que las autoridades de Estados Unidos ejerzan controles ante el crecimiento acelerado de tales actividades extractivas en los países en desarrollo.¹²²

Esta problemática se potencializa tanto más en Colombia, en virtud de los fenómenos de corrupción e incapacidad ejecutiva que en materia ambiental caracterizaron al Ingeominas y a otras entidades del sector durante el gobierno Uribe.¹²³ En los cuatro años de su primera administración presidencial se titularon cerca de dos millones de hectáreas para minería, mientras que 1,2 millones se titularon en el año 2007 y 4,36 millones fue la impresionante cifra que en 2009 se entregó para el desarrollo de esa actividad.¹²⁴

La aprobación de la reforma del Código de Minas por el Congreso y la sanción de la misma por el presidente Uribe, estuvieron acompañadas de fuertes presiones para que se relajara cualquier intento de control sobre la actividad, y podría aseverarse que por ello no se incluyeron las condiciones necesarias para que la explotación minera se ajustara a los estándares y requerimientos necesarios para mitigar el impacto ambiental que genera. Según lo aprecia Rudas, en medio de la negativa del Ministerio de Minas y Energía para que se incluyera algún mecanismo de prevención y protección al ambiente, la única salvedad que se logró fue el artículo 34 que define las zonas excluidas para el desarrollo de la actividad:

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar.¹²⁵

Es así que, a pesar de la exclusión expresa de las zonas de importancia para la generación de recursos naturales renovables, el texto del artículo deja abierta la posibilidad de que las empresas y las entidades territoriales –atendiendo criterios económicos, políticos o de conveniencia– modifiquen dichas zonas protegidas a través de dos mecanismos: el primero es la figura de *sustracción* consistente en que la autoridad ambiental está facultada para autorizar la explotación minera en una zona protegida, siempre y cuando se le dé un adecuado manejo al ecosistema por parte del concesionario; y el segundo mecanismo (que explica la explosión en la solicitud de títulos que tuvo lugar entre julio y octubre de 2009, justo antes de que la Ley fuera sancionada) consiste

¹²² Palmer, M. A. et al., 2010. Recuperado en 23/6/2011 en: http://www.filonverde.org/images/Mountaintop_Mining_Consequences_Science1%5B1%5D.pdf

¹²³ *Semana*, tomado de la edición web el 23/6/2011 en: <http://www.semana.com/nacion/quien-controla-locomotora-minera/145734-3.aspx>

¹²⁴ Cifras tomadas de Rudas, Op. Cit., p. 50. El autor consolidó las cifras a partir de bases de datos consultadas en www.ingeminas.gov.co bajo la denominación “Año 2009. Relación Contratos de Concesión Dirección Servicio Minero”, con fechas identificadas para cada contrato entre julio y octubre de 2009.

¹²⁵ Ley 1382 del 9 de febrero de 2010. En este punto tiene relevancia la modificación a la definición que trató de hacer el MAVDT durante la administración de Sandra Suárez, con la que se pretendía que la definición de páramo sólo se le otorgara a los territorios de más de 3.000 metros sobre el nivel del mar.

en que se define el respeto de los derechos adquiridos a los poseedores de títulos otorgados en estas zonas con anterioridad a la sanción de la norma.

Fue esta última, precisamente, la gabela que desató la polémica entre la Greystar y el país por la mina a cielo abierto en el páramo de Santurbán en Santander, caso que ejemplifica con fidelidad la vocación economicista y de prelación del interés privado sobre el beneficio público, en tanto se intentó dar prelación al compromiso adquirido con una multinacional por sobre el derecho al agua de Bucaramanga y otros municipios. Al final, y por ahora, la presión mediática y comunitaria forzó la congelación de ese proyecto de explotación minera con base en las premisas obvias de que “primero el agua que el oro” y de que mientras “el agua es vital para la vida humana, el metal no, por precioso que sea”.

De nuevo, salta a la vista que el impacto que imprime la minería sobre el medio ambiente supera ampliamente a los beneficios que genera, situación que se agudiza en el caso del presupuesto para obras de mitigación ambiental o de conservación, que ayuden a administrar el riesgo que impone una actividad tan agresiva con el entorno. Estudios del DANE demuestran que la contribución de la minería al PIB colombiano se comporta de manera inversa al monto del rubro ambiental en el conjunto del presupuesto nacional, tendencia que se enfatiza a partir de 2005. Esta situación se explica en que tuvo lugar un debilitamiento relativo de la capacidad (por lo menos en términos presupuestales) de las autoridades de vigilancia y control ambiental para ejercer la debida fiscalización sobre un sector con alto riesgo (potencial y real) de generar impactos negativos sobre la calidad del ambiente. De esta manera se configura un círculo perverso en el que tales entidades no pueden ejercer adecuadamente su rol de fiscalización como consecuencia de no contar con los recursos adecuados y eso conlleva que se baje sostenidamente su presupuesto argumentando la incapacidad de las mismas para ejercer un control adecuado.¹²⁶

Debe recordarse que la industria minera ingresó masivamente al país motivada por el régimen especial de beneficios fiscales, situación que ha prendido las alarmas entre analistas y tomadores de decisiones económicas en razón a que las exenciones alcanzaron 3,5 billones de pesos en 2009, mientras que habían sido de 870 mil millones en 2007, a pesar de haber presentado un incremento nominal de 30,8% en las utilidades entre esos dos años. En efecto, el impuesto de renta pasó de 29% en 2007 a 17% en 2009. En el caso específico de los hidrocarburos, en proporción inversa a un crecimiento nominal de 32% de las utilidades, las exenciones en impuestos pasaron de 510 mil millones en 2007 a 2 billones en 2009, a la vez que las regalías se redujeron de 4,9 a 4,6 billones en ese mismo período.

Estas cifras ponen en entredicho la consistencia del famoso “círculo virtuoso de la seguridad democrática”, en tanto el costo que está asumiendo el país en la generación de condiciones de seguridad para atraer la inversión, le reporta colosales beneficios principalmente a los inversionistas, casi siempre extranjeros y con bajo impacto en la generación de empleos porque, como se sabe, la actividad minera se caracteriza por ser del tipo “economía de enclave”, esto es, intensiva en capital pero con bajos requerimientos del factor trabajo. Aún más, dicha actividad tampoco está generando los impuestos que llevarían, de acuerdo con el planteamiento uribista, a incrementos sustantivos en inversión social, por cuanto el ciclo se estrangula a causa de las exenciones tributarias mencionadas. Todo esto, en el caso puntual de la política ambiental,

¹²⁶ Rudas, Op. Cit., p. 55.

conduce a la escasez de recursos para invertir en las tareas de mantenimiento, conservación y adecuación que el país demanda.

El análisis anterior concuerda con la opinión de Rodríguez Becerra, quien en 2007 calificaba al conjunto de la política ambiental del presidente Uribe con base en el debilitamiento al que se sometió al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como a las corporaciones autónomas regionales. De la mano de quien fuera el primer ministro del medio ambiente que tuvo el país, se concluye lo varias veces enfatizado a lo largo de este aparte: los dos gobiernos de Uribe se caracterizaron “por sacrificar la protección del medio ambiente a los objetivos del crecimiento económico de corto plazo”¹²⁷.

Ley Forestal

El debate en este tema siguió casi con exactitud el mismo hilo conductor de la síntesis anterior: la visión economicista gubernamental donde el ambiente es un negocio cuyos retornos deben ser cuantificables financieramente, en contraste con la aproximación, que Gühl denomina como “tradicional”, que asume los recursos naturales como un patrimonio colectivo, en términos de espacio y de tiempo, lo que reconoce valor y costos a las decisiones, intertemporales e interesaciales.

La Ley Forestal fue tramitada con la arrogancia que impusieron las mayorías, y como producto del intercambio de argumentos y deliberaciones técnicas. Para el gobierno Uribe, el bosque fue un simple proveedor de maderas, mientras que para los ambientalistas constituye un escenario complejo y vital donde confluyen la biodiversidad, las valoraciones culturales de los pueblos indígenas y afrocolombianos, y la condición de proveedor de servicios ambientales necesarios para la vida. Con la lógica del Ejecutivo, representado por los ministerios de Ambiente y Agricultura, se pretendió retornar al modelo extractivo, depredador y conquistador del territorio, propio del siglo XIX, sin reparar en los costos que tal esquema implica en términos de pobreza ambiental y social, en contravía de la perspectiva incluyente y sostenible que debe caracterizar a las actuaciones del Estado.¹²⁸

Se vio con apetito voraz a los 55 millones de hectáreas de bosques con que cuenta el país y se establecieron mecanismos que le concedían prioridad al Ministerio de Agricultura a la vez que se debilitaba aún más la ya escuálida estructura institucional del anterior MAVDT.¹²⁹ El proyecto contemplaba propuestas tales como que el bosque concesionado podría operar como garantía de los créditos contratados por la empresa explotadora del mismo, que se establecerían incentivos para la explotación maderera a través de créditos preferenciales hasta por 30 años y que las licencias para explotación de áreas vitales como el Chocó biogeográfico y la Amazonía (que con la Ley 99 de 1993 se blindaron a través de la figura de las corporaciones de desarrollo sostenible para que las licencias las otorgara directamente el Ministerio de Ambiente) fueran en adelante gestionadas por las corporaciones autónomas regionales.¹³⁰

¹²⁷ Rodríguez Becerra, 2007, Op. Cit., p. 18.

¹²⁸ Gühl Nannetti, E., 2006, enero 28.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Mogollón, J. V. et al., 2006, p. 7.

Aunque el proyecto inicial sufrió modificaciones cosméticas después de que el propio presidente Uribe lo devolviera al Congreso, fue la Corte Constitucional la entidad que declaró inexecutable la Ley General Forestal sancionada por el Gobierno nacional en 2006, por violar los derechos territoriales de las comunidades indígenas y afrodescendientes, fomentar la explotación a gran escala de los bosques naturales y, en consecuencia, crear condiciones de degradación y destrucción del patrimonio ambiental nacional.¹³¹ Esta decisión contribuyó a que no se aumentara el número de 350 mil hectáreas deforestadas anualmente durante la última década, cifra que ya había triplicado la tasa de los diez años anteriores.¹³²

Ley del Agua y CONPES 3343

Enmarcada en la misma lógica mercantilista, antiambientalista y cortoplacista con la que se planteó la Ley Forestal, el gobierno Uribe en cabeza del MAVDT y la representante a la Cámara Nancy Patricia Gutiérrez, presentaron al Legislativo la Ley del Agua, siguiendo las directivas del documento CONPES 3343. Con dicho proyecto normativo se buscó posicionar “la racionalidad en la asignación y uso de los recursos naturales, de manera que los beneficios socioeconómicos y ambientales derivados de las políticas e inversiones públicas y privadas que se desarrollaran fuesen rentables”.¹³³

De acuerdo con la ex congresista Gutiérrez, la iniciativa de ley tuvo como propósito solucionar la “problemática que se planteaba alrededor del recurso frente a la calidad y al acceso de las personas al mismo, lo cual produciría un conflicto por el uso del agua y dificultades en el desarrollo económico y social del país”.¹³⁴ Según los diagnósticos que presentó, 53% del sector rural (aproximadamente 5,8 millones personas) no contaba con el servicio público de acueducto y 82,2% (alrededor de nueve millones de personas) no disponía de alcantarillado. Si bien en las zonas urbanas la cobertura de estos servicios era mayor, se estimaba que para 2005 cerca de 1,8 y 3,2 millones de habitantes no contaban con los servicios de acueducto y alcantarillado respectivamente.

Desde esta perspectiva, la Ley del Agua buscaba el mejoramiento de las condiciones institucionales y legales para poder ampliar la cobertura, el acceso y el saneamiento básico de la población colombiana.¹³⁵ En lo general, cuatro aspectos se consideraron como objetivos: la conservación de la oferta, la gestión de la demanda, el mejoramiento de la gobernanza y la gestión sostenible del recurso hídrico.¹³⁶ En materia específica el proyecto legislativo contenía los siguientes nueve puntos: competencias de las instituciones pertinentes; planificación, asignación y uso del recurso; control de la contaminación y los vertimientos; concesiones y permisos; aguas subterráneas;

¹³¹ Rodríguez Becerra, M., 2008, septiembre 3.

¹³² Entrevista a Manuel Rodríguez en *El Espectador*, publicada el 30 de abril de 2011, recuperada en 20/6/2011 en: <http://www.elespectador.com/impreso/cuadernilloa/entrevista-de-cecilia-orozco/articulo-266414-ministra-de-ambiente-y-consejera-n>

¹³³ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *Proyecto de Ley del Agua de 2005*, artículo 2.2, recuperado en 23/6/2011 en: http://www.ecofondo.org/index.php?option=com_remository&Itemid=59&func=startdown&id=16

¹³⁴ Gutiérrez, N. P. ¿Es necesaria una Ley de Agua en Colombia? *Revista Enlace Empresarial*, 19. Recuperado en 25/6/2011 en la edición web en: <http://www.revistaenlaceuan.com/edicion19/social1.html>

¹³⁵ *Ibíd.*

¹³⁶ *Ibíd.*

gestión de riesgos asociados al manejo del recurso; drenaje urbano y zonas de ronda; instrumentos económicos y financieros; monitoreo y seguimiento del recurso hídrico.¹³⁷

No obstante, camuflado tras el destacable propósito de ampliar la cobertura de las redes de saneamiento básico, con dicha ley también se pretendía la creación del “mercado de aguas”,¹³⁸ al otorgar al concesionario la posibilidad de “traspasar el derecho al uso y aprovechamiento del recurso hídrico que se le había concedido”.¹³⁹ En el proyecto se trataron en detalle aspectos relacionados con las concesiones de agua, una figura existente en Colombia desde la entrada en vigor del Código de los Recursos Naturales, que definió la concesión como la autorización que una entidad pública competente otorga para que una persona natural o jurídica, pública o privada, utilice el agua de dominio público para usos definidos, con un caudal por un término determinado. En el caso de la iniciativa legislativa en cuestión, se reconocía que las aguas privadas no requerían de esta figura para su aprovechamiento.¹⁴⁰

De acuerdo con Rodríguez Becerra y con base en la teoría de Ogus, Getches y Solanes, el proyecto de ley adolecía de una serie de deficiencias y si se hiciera caso omiso a las mismas, se materializaría normativamente una estrategia para la entrega del recurso al capital privado. Sostiene Anthony Ogus que la dependencia de los reguladores a la información provista por las firmas y la historia de regateo entre los agentes privados, son asuntos que hacen prever que una vez concesionada una fuente es imposible que el sistema sea resistente a la influencia de los intereses privados.¹⁴¹ Para el caso puntual del proyecto en Colombia, esto se traduce en que debido a que no se cuenta con información adecuada de los caudales que se concesionan, resulta imposible asegurar el suministro de agua potable a la población una vez el concesionario tomara posesión de sus derechos. De esta forma, quedaba en evidencia que no resultaba factible asegurar el caudal ecológico o la corriente mínima que dé garantía de la conservación de los recursos hidrobiológicos y los ecosistemas asociados.¹⁴²

De esta misma deficiencia, quizás agravada, adolecía el proyecto de ley en referencia a las aguas subterráneas, en cuanto a la necesidad de conocer en forma precisa la relación existente entre éstas y las aguas superficiales. La experiencia demuestra, plantea Solanes, que no contar con esos datos ha conducido a la disminución de los caudales superficiales y, por ende, ha derivado en problemas de estrés y escasez, generadores a su vez de situaciones conflictivas.

A partir de experiencias internacionales en las que naciones como Bolivia¹⁴³ y Argentina, fueron llevadas ante tribunales internacionales en los que perdieron los casos,¹⁴⁴ el ex ministro Rodríguez Becerra argumentó que la ley debía haber establecido la prohibición del traspaso de los caudales que no hayan sido utilizados por el concesionario, como un mecanismo de defensa ante procesos

¹³⁷ *Ibíd.*

¹³⁸ Rodríguez Becerra, M., 2005, p. 98.

¹³⁹ Ley del Agua, Op. Cit., art. 18.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, art. 12.

¹⁴¹ Ogus, A., 1994, p. 33.

¹⁴² La problemática radica en que no se define qué es el caudal mínimo necesario. Ver Solanes, M., y Getches, D., 1998, p. 14.

¹⁴³ Durante la administración de Menem fueron entregados cerca de un centenar de contratos sin prácticamente ninguna exclusión. Ver en Solanes, M., 2009, versión web en: <http://www.ingenieroambiental.com/4014/lanes.pdf>

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 12.

especulativos.¹⁴⁵ El gremio arrocero, por ejemplo, logró concesiones de caudales muy superiores a los que necesitaba y a cómodos precios, respaldado en la influencia que como grupo económico logró en las diferentes instancias del Gobierno.

En resumen, la ausencia de condiciones explícitas para los mercados de aguas pudo haber puesto a Colombia en situación de vulnerabilidad frente a intereses foráneos, como fue el caso de naciones latinoamericanas que en litigios sobre mercados de aguas recibieron condenas de tribunales internacionales que les impusieron pagar millonarias compensaciones a corporaciones multinacionales.¹⁴⁶ En el caso colombiano, caracterizado por tener un Sistema Nacional Ambiental que no se ajusta a los requisitos de gestión e información para la creación de mercados de aguas, la aprobación de la ley hubiera implicado la protocolización de la entrega del recurso hídrico a los intereses privados, contrariando así el carácter de derecho fundamental que se le otorga. Al final, el proyecto se retiró, en gran parte gracias a la resistencia que generó en diversos sectores de la opinión pública.

Tal desenlace fue afortunado por cuanto, a decir del ex viceministro de agua Eduardo Uribe, “una ley del agua debe contribuir a aligerar los problemas de pobreza e inequidad, y de ninguna manera a empeorarlos”.¹⁴⁷

Parques Naturales: fumigación y privatización

La gestión de la presidencia Uribe en materia de parques nacionales se caracterizó por dos hechos fundamentales: la entrega de áreas en concesión a operadores privados, siguiendo un esquema de mercado del ecoturismo; y la propuesta, inicialmente respaldada por el gobierno de George W. Bush, de fumigar los cultivos ilícitos ubicados en zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SPNN).

La política de concesiones se estructuró con base en dos parámetros fundamentales: en primer lugar, la Ley de Turismo (Ley 300 de 1996) que en su artículo 26 aduce que “el desarrollo de las actividades ecoturísticas debe generar ingresos destinados al apoyo y fomento de la conservación de las áreas naturales en las que se realiza y a las comunidades aledañas”¹⁴⁸; y en segundo término, el documento CONPES 3296 titulado “Lineamientos para promover la participación privada en la prestación de servicios ecoturísticos en el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)”, de acuerdo con el cual 63% de tales áreas ya presentaba algún tipo de desarrollo turístico, en particular, los parques Tayrona, Gorgona, Amacayacu, Los Nevados, Iguaque y Otún Quimbaya.¹⁴⁹

Plantea María Claudia López que, de acuerdo con el Gobierno, 25 de los 56 parques nacionales tenían para la fecha las condiciones necesarias para ser destinos de turismo ecológico, e identificaba que 25 podrían servir para la práctica del ecoturismo comunitario dado que contaban con la

¹⁴⁵ Rodríguez Op. Cit., p. 100.

¹⁴⁶ Solanes, Op. Cit., p. 12.

¹⁴⁷ Uribe Botero, E., 2005, p. 14.

¹⁴⁸ Ver <http://www.col.ops-oms.org/juventudes/Situacion/LEGISLACION/PARTICIPACION/PL30096.htm>

¹⁴⁹ Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3296, p. 4.

participación activa de sus comunidades en la prestación de los servicios.¹⁵⁰ Argumenta esta autora que, aunque no se puede desconocer que el otorgamiento de estas concesiones (bien sea a empresas comunitarias o a privadas como Aviatur) ha mejorado la dotación de infraestructura y la atención de los turistas, es evidente que se trata principalmente de una política de turismo y que la prioridad de la conservación ha disminuido su nivel de importancia.¹⁵¹

Sobre esta temática se suscitó entonces una preocupación, que sigue vigente, en torno a la indefinición del ente encargado de velar por los intereses de los ecosistemas y de las comunidades, resultante de que la Ley se promulgó con antelación a la adjudicación de las concesiones. Algunos de los interrogantes hacen relación con asuntos tales como: ¿qué tipo de controles operan en los parques más allá de lo turístico?, ¿las comunidades que habitan en los parques y los ecosistemas quedan sometidas a las orientaciones propias de los concesionarios?, ¿qué clase de evaluaciones se realizan a estas concesiones y con qué periodicidad tienen lugar las mismas?¹⁵²

La Unidad de Parques Nacionales (UPN) aclara, en relación con algunas de las inquietudes, que el propósito de las concesiones consiste en que un operador profesional maneje y opere los servicios ecoturísticos existentes en las áreas seleccionadas “sin que ello implique la entrega de la conservación o administración del espacio que comprende el área protegida, ya que las actividades de control, vigilancia y manejo ambiental en todo el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) siguen, sin excepción, en cabeza de la Unidad como autoridad ambiental dentro de estos territorios”.¹⁵³ Por lo tanto, prosigue la UPN, “los recursos ambientales al interior de las áreas como el agua, la fauna, la flora, la biodiversidad y en sí todos y cada uno de los recursos a conservar, no serán administrados, coadministrados, manejados o tendrá influencia de manejo autoridad diferente a la ya establecida para el SPNN”.¹⁵⁴ La entidad declara que se trazó como objetivos, al iniciar el proceso de concesiones, optimizar la asignación de recursos técnicos, operativos y administrativos en materia de actividades de conservación; mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios ecoturísticos existentes; impulsar la competitividad en las actividades ecoturísticas; fortalecer la presencia estatal; contribuir con la sostenibilidad financiera para el manejo y conservación; y promover el desarrollo sostenible de la región, con especial énfasis en las comunidades y organizaciones de base.¹⁵⁵

Los PNN concesionados fueron: Amacayacu a Hoteles Decamerón y Aviatur; Tayrona a la Cámara de Comercio de Santa Marta y Aviatur; Gorgona a Aviatur y la Fundación Malpelo; y Los Nevados a Aviatur, la Caja de Compensación Familiar de Caldas, Infimanizales e Inficaldas.¹⁵⁶ Aunque las concesiones se publicitaron como un proceso abierto y democrático, contradice tales características la evidencia de que Aviatur aparezca como el operador común en las cuatro existentes a la fecha de finalización del gobierno Uribe.

¹⁵⁰ López, M. C., Concesiones ecoturísticas en los Parques Nacionales, Blog verde, *www.lasillavacia.com*, tomado el 24/6/2011 en: <http://www.lasillavacia.com/elblogueo/blogverde/20597/concesiones-ecoturisticas-en-los-parques-nacionales>

¹⁵¹ Ver <http://www.lasillavacia.com/elblogueo/blogverde/21729/concesiones-y-parques-segunda-parte>

¹⁵² *Ibíd.*

¹⁵³ Ver <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.022202>

¹⁵⁴ *Ibíd.*

¹⁵⁵ *Ibíd.*

¹⁵⁶ *Ibíd.*

El MAVDT apenas incluyó su nombre en la Política para el Desarrollo del Ecoturismo, por cuanto su participación en la estructuración y ejecución de la misma resultó más simbólica que fáctica, al igual que sucedió en otros asuntos referidos directamente a temáticas de su resorte. En materia minera, Ingeominas, el Ministerio de Minas y los gremios fueron los actores encargados de definir y decidir en relación con lo ambientalmente adecuado; en el tema de la organización de las ciudades y la actividad de la construcción, correspondió a cada Concejo municipal rediseñar el POT a su acomodo y en ocasiones respondiendo a los intereses de los constructores locales; a nivel de las concesiones en parques nacionales, el liderazgo estuvo en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y, como se abordará a renglón seguido, en el caso de las fumigaciones en los parques nacionales, la política fue conducida con los criterios del Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y la Embajada de los Estados Unidos.

Fumigación: estrategia para un fracaso

En el año 2000, en el marco de la inauguración del Plan Colombia, los gobiernos de Estados Unidos y Colombia lanzaron en conjunto operaciones intensivas de fumigación y destrucción de cultivos de coca y amapola, que hacia el año 2008 alcanzaron la cifra de más de un millón de hectáreas asperjadas con glifosato.¹⁵⁷

En 2003 el Congreso de los Estados Unidos, por solicitud del Gobierno colombiano, aprobó que los fondos del Plan Colombia dirigidos a la fumigación de cultivos ilícitos se pudieran usar en las áreas de reserva natural y en los PNN.¹⁵⁸ Aunque la decisión se respaldó en el argumento de que los cultivos de coca se estaban desplazando hacia los parques nacionales, los legisladores estadounidenses propugnaron por que la fumigación aérea de estas zonas se considerara como la última opción a seguir. Por sobre esta alternativa desesperada, el Congreso de los Estados Unidos apoyaba otras estrategias como la erradicación manual, el entrenamiento y apoyo a las autoridades para que protegieran estas zonas, y la relocalización de familias que se hubieran desplazado allí.¹⁵⁹

Aunque desde comienzos de 2001 el MAVDT había excluido estas zonas de las fumigaciones aéreas y privilegiado la erradicación manual, acompañada de amplias franjas de seguridad alrededor de las áreas naturales protegidas, el gobierno Uribe levantó este blindaje institucional y legal con el argumento de que no se podían garantizar las condiciones de seguridad para los erradicadores manuales ante los hostigamientos de organizaciones armadas como las FARC. Este aval contó con el visto bueno de la máxima autoridad ambiental, con el agravante de que fue la cabeza misma de la Cartera de Ambiente, el ministro Juan Lozano, quien en vez de asumir una posición de defensa de los frágiles ecosistemas de los PNN, se sumó a la posición del Ministerio de Defensa y la Dirección Nacional de Estupefacientes, y él mismo anunció en 2008 las fumigaciones e indicó con cinismo que se tomarían los cuidados necesarios para no afectar el entorno natural.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Ver <http://www.aida-americas.org/es/node/1251>

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ *Ibíd.*

¹⁶⁰ Ver <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=317494>

La oposición mayoritaria a esta desconcertante política no se hizo esperar y llovieron críticas de académicos, grupos ambientalistas, formadores de opinión y centros de investigación. Daniel Samper Pizano lanzó desde su columna en *El Tiempo* quizás los más fuertes argumentos en contra de la medida:

El Gobierno se propone envenenar los parques para protegerlos. Con la misma desfachatez habrían podido anunciar que, ante la epidemia escolar de piojos, y movido por su aprecio del cuero cabelludo de los estudiantes colombianos, procederá a decapitar a los apestados [...] Teníamos la idea, a fuerza de oírse a voceros oficiales, de que estábamos ganando la batalla contra los cicales. Ahora resulta que no. Que, para vencer, será necesario modificar las leyes ecológicas de inspiración universal a fin de introducir en los parques sustancias químicas contaminantes [...] No se trata de permitir que los productores de droga hallen un enclave en los parques, porque sus sembrados son dañinos y porque la ley obliga a perseguirlos. Sino de luchar contra ellos de manera que no acabemos con la que el ministro Jorge Alberto Uribe llama, con una sonrisita, “la mayor riqueza de la nación”. En muchas zonas de Colombia el desarraigo manual de las plantaciones ilegales ha producido benéficos efectos, y en el Perú y Bolivia la primera opción no es fumigar, como entre nosotros, sino erradicar manualmente. Cuesta algo más de dinero, es menos sencillo que soltar una flotilla de aeronaves cargadas de glifosato y no beneficia a ciertas empresas químicas, pero resulta mejor que bañar los parques con un diluvio de veneno.¹⁶¹

Al tiempo que el ministro Lozano anunciaba que el Gobierno se disponía a fumigar los más importantes reservorios de biodiversidad y recursos naturales del país, se multiplicaron los pronunciamientos en contra por parte de ambientalistas reconocidos y de organismos judiciales que previamente se habían opuesto a cualquier acción en ese sentido en estas zonas de los PNN. En su editorial del 8 de agosto de 2006 el periódico *El Tiempo* lo registró así: “como dicen, peor el remedio que la enfermedad. Quienes creen que fumigando La Macarena –y, quizá, otros parques naturales– se va a acabar la coca allí sembrada, se equivocan: habrá más coca y, por consiguiente, menos parque, pues los colonos y la guerrilla van a tumbar más monte, más lejos, para seguir sembrando”.¹⁶²

Hacer caso omiso a la andanada de opiniones contrarias frente a esa decisión implicaba desconocer los servicios ambientales que prestan los parques como fuente de agua de cerca de veinte millones de personas y banco de recursos genéticos de la nación.¹⁶³ En su intento de legitimar la implementación de la medida, los ministros de Defensa, Jorge Alberto Uribe, y de Ambiente, Sandra Suárez (quien llegó a esa cartera inmediatamente después de ser la coordinadora del Plan Colombia en la Presidencia), buscaron validar el argumento sobre la inocuidad del glifosato con base en un estudio de la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas de la OEA (CICAD).¹⁶⁴

¹⁶¹ Samper Pizano, D., 2005, abril 20.

¹⁶² Se equivocan quienes creen que fumigando La Macarena se va a acabar con la coca allí, nota editorial en *El Tiempo*, 2006, agosto 8.

¹⁶³ *Ibíd.*

¹⁶⁴ La CICAD fue establecida en 1986 por la Secretaría General de la OEA con los siguientes objetivos: prevenir y tratar el abuso de drogas; reducir la oferta y disponibilidad de drogas ilícitas; fortalecer las instituciones y mecanismos

Gracias a la descrita movilización de amplios sectores de la opinión pública, pero sobre todo en virtud de la suspensión del conjunto de las fumigaciones que ordenó el Tribunal Superior Administrativo de Cundinamarca, se evitaron las aspersiones áreas con glifosato sobre los PNN durante la primera etapa del gobierno Uribe. Pero finalmente, en enero de 2006, se comenzó a asperjar el PNN de La Macarena, a través de lo cual el Gobierno hizo valer sus prioridades sobre los derechos de la nación.

A pesar de la histórica controversia en torno a la efectividad de la política de fumigación aérea para erradicar cultivos ilegales, y aún en contra de la evidencia de que Colombia es el único país del mundo que lo hace (ni siquiera acude a tal método un país invadido por tropas de los Estados Unidos como Afganistán), el gobierno Uribe la continuó e inclusive tomó la decisión de aumentar la concentración de glifosato en la mezcla usada para asperjar los sembradíos de coca y amapola:

La alta concentración del glifosato, las consecuencias de las fumigaciones para el medio ambiente y la salud humana, y la ineficacia de esta estrategia para erradicar verdaderamente la coca, no obstante las temporales reducciones registradas en determinadas áreas, han sido los principales argumentos esgrimidos por ambientalistas, expertos, y autoridades locales opuestos a las fumigaciones. Desde el comienzo de las aspersiones aéreas, estos han sido puntos permanentes de controversia, que se han acentuado aún más desde la intensificación de los programas, y desde la instauración del gobierno del presidente Uribe en 2002. El gobierno colombiano se ha mantenido firme en el uso del glifosato e incluso en el aumento de la concentración del herbicida, la cual sobrepasa considerablemente la dosis estándar recomendada para el uso comercial de este producto. La concentración actualmente en uso en Colombia fue aprobada por el ministerio del Medio Ambiente, con base en un informe del Departamento de Estado que garantizaba su no nocividad.¹⁶⁵

En 2004, el ex viceministro de medio ambiente Ernesto Gühl Nannetti, también se pronunciaba en contra de la fumigación: “Colombia ha estado sometida a ella desde hace décadas. Las primeras fumigaciones se efectuaron sobre la Sierra Nevada de Santa Marta con el tristemente célebre Paraquat, que arrasó invaluable bosques de sus vertientes”.¹⁶⁶ Este experto ambientalista describe la dinámica como un juego del “gato y el ratón” en el que los desplazados por fumigaciones previas van a la conquista de nuevos territorios con las implicaciones que ello conlleva en depredación de bosques, contaminación de fuentes de agua, desplazamiento de población y generación de circuitos de violencia. En el pasado, en un fenómeno denominado como el “efecto globo” (al oprimirlo el aire no desaparece sino solamente se desplaza) la fumigación fue ampliándose sobre el territorio nacional a medida que aumentaban los narcocultivos desplazados de Bolivia y del Perú; y en los años recientes, expulsados por la presión de la fumigación intensiva y la lucha

para el control de drogas; mejorar las leyes de control y su aplicación en el tema de lavado de activos; desarrollar fuentes alternas de ingresos para cultivadores de coca, amapola y marihuana; asistir los Estados miembros a mejorar la colección y análisis de datos sobre todos los aspectos del tema de las drogas, y asistir a los Estados miembros y al hemisferio en general a medir el progreso en la lucha contra el problema de las drogas. Información tomada en 23/6/2011 desde: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about_SPA.asp

¹⁶⁵ Transnational Institute, TNI, 2005, noviembre. En este mismo estudio se especifica que la mezcla utilizada en las fumigaciones consta en 45% de Roundup Ultra y en 53,67% de agua. El herbicida Roundup Ultra (producido por la multinacional Monsanto) está a su vez constituido por 41% de glifosato y 44,5% de agua. Por cada hectárea de coca fumigada se usa un promedio de 23,66 litros de dicha mezcla.

¹⁶⁶ Ver http://www.gac.msh-paris.fr/es/informacion/prensa_art/mar_9_2004_tiempo.htm

antinarcóticos de la fuerza pública colombiana, se observó una suerte de “contraflujo” en el que los cultivos de coca retornaron en gran número a esos dos países andinos¹⁶⁷.

Concluamos este apartado con lo que ha sido evidente durante las más de dos décadas en que la erradicación por aspersión aérea de herbicidas ha sido la estrategia principal, y acaso única durante años, en la lucha contra los cultivos de marihuana, coca y amapola en Colombia: “fumigar envenena, pero no derrota. Sin embargo, pretenden que insistamos en la fórmula equivocada y que la hagamos aún peor”.¹⁶⁸

Reflexiones de cierre: ¿país verde o nación biche en materia de conciencia ambiental?

No exagera el Instituto Humbolt cuando afirma que durante la presidencia de Uribe Vélez la política ambiental consistió en no tener política.¹⁶⁹ El CONPES 3343 ejemplifica que en el período 2002-2010 lo que se buscó fue la eficiencia en el manejo de los recursos, y el uso de estos dos términos implica que el potencial ambiental colombiano se abordó como un asunto de negocios, desplazando una visión más estratégica de la hoja de ruta que debe seguir el país en el siglo XXI.

La Ley del Agua buscó que se volviera un recurso costo-eficiente, contrario al sentido de la conservación que es una apuesta de largo plazo. La política de explotación minera se vio afectada por la expedición de títulos fraudulentos (como los que han comenzado a aparecer), autorizados en zonas legalmente vedadas como páramos y parques naturales. La Ley Forestal debió quizás denominarse “Ley de Maderas”, porque redujo la visión de los bosques a la condición de simples depósitos madereros, menospreciando el impacto multidimensional de los mismos sobre el medio ambiente, el agua, la biodiversidad y las comunidades humanas que habitan en su interior o en su entorno. Concesionó Parques Naturales para su explotación ecoturística por parte de particulares y autorizó la aspersión aérea de mezclas con mayor concentración de glifosato sobre los cultivos ilícitos ubicados en los mismos. Y a pocas horas de culminar su segundo cuatrienio, haciendo caso omiso de los llamados del presidente entrante Juan Manuel Santos y de su ministro de Transporte designado Germán Cardona, el gobierno Uribe adjudicó la concesión de la transversal de las Américas, una carretera que en uno de sus tramos penetrará las selvas del Darién, el más importante reservorio en biodiversidad del país que Panamá se ha negado rotundamente a intervenir del lado de su territorio (con lo cual es un hecho cierto que la vía de Uribe no tendrá continuidad en el vecino país).¹⁷⁰

En materia medioambiental, al final de cuentas, las políticas del gobierno Uribe consiguieron el efecto de decantar las posiciones de la sociedad frente al tema y lograron la oposición de la mayoría de las organizaciones ambientalistas de prestigio, del conjunto de los académicos y centros de pensamiento “verde” del país, así como la de casi todos los ex ministros de ambiente.

¹⁶⁷ *Ibíd.*

¹⁶⁸ Samper Pizano, D., Op. Cit.

¹⁶⁹ Rudas, Guillermo, La política de no tener política, notas de prensa del Instituto Humbolt, recuperado en 21/6/2011 en: <http://www.humboldt.org.co/iavh/component/k2/item/155-la-pol%C3%ADtica-de-no-tener-pol%C3%ADtica>

¹⁷⁰ Ver: Las grandes firmas detrás del consorcio Vías de las Américas, en *www.semana.com*, 2010, agosto 5.

Como asunto medular en la política exterior del país, el gobierno Uribe enunció en el documento oficial de esa administración que “Colombia es uno de los cinco países con mayor biodiversidad del planeta, lo cual es un activo que fortalece las posiciones del país en diferentes espacios de negociación”.¹⁷¹ Con base en esto, el asunto del medio ambiente debería representar un aspecto cardinal de la política exterior y el capital natural del país ser utilizado como una de las principales fuentes de estructuración del poder nacional. Sin embargo, es de larga data la ironía de que la relevancia del tema ambiental en la agenda internacional colombiana se ha limitado a una musculosa retórica y a una raquítica praxis. Si bien es cierto que su dependencia comercial, sus limitados atributos tradicionales de poder, su rezago científico y tecnológico, su precariedad socioeconómica, entre otros, son factores activos de la fragilidad negociadora internacional de Colombia, también lo es que el desaprovechamiento de los activos ecológicos que se derivan de la ubicación geoestratégica del país en el globo es el principal factor pasivo generador de dependencia y subordinación.¹⁷²

Esta histórica tendencia al olvido del potencial ambiental de Colombia se profundizó en los dos cuatrienios presidenciales de Uribe, tanto más cuanto lo ambiental ha sido noticia en razón de su mayor devastación como consecuencia, entre otras causas, de varias decisiones gubernamentales relacionadas con la lucha antidrogas. Como ya se anotó, en diciembre de 2002 Uribe decidió intensificar las fumigaciones para mejorar las cifras de erradicación de cultivos ilícitos, y con ello resurgió el debate sobre las secuelas ambientales y humanas de tal método de combate antinarcóticos. Pero, como ha sido la constante en las últimas dos décadas, los gobiernos estadounidense y colombiano rechazaron las acusaciones contra la alta toxicidad del glifosato, tarea que correspondió primero a la entonces embajadora de Estados Unidos en Bogotá, Ann Patterson, quien en mayo de 2003 dirigió una carta al periódico *El Tiempo* asegurando que el producto no representaba ningún riesgo para la salud humana o animal y que no ocasionaba daños ambientales. Posteriormente el turno de la defensa fue para la administración Uribe, cuando en octubre de 2003 adoptó la misma línea de argumentación para defender el uso del herbicida ante la comisión binacional creada con Ecuador para tratar el tema.¹⁷³

Así las cosas, la agenda internacional de Colombia sí se tiñó de “verde”, pero no como resultado de un tratamiento prioritario a las temáticas medioambientales en las que el país es potencia mundial, sino como producto de la resuelta militarización de la política exterior ejecutada por el presidente Uribe. El tema ambiental no estuvo entre las prioridades temáticas de sus dos mandatos, salvo cuando se le asoció con la temática de las drogas ilícitas, y en todo caso como subproducto de estas últimas.¹⁷⁴

Pero los tiempos han cambiado y buenos vientos soplan en la política exterior y en política ambiental de Colombia desde la inauguración de un nuevo Gobierno el 7 de agosto de 2010. El gobierno Santos Calderón logró en 2011 aprobar la separación de todos los ministerios que Uribe había fusionado, incluida la escisión del antiguo MAVDT en dos carteras: por un lado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y por otro, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Aunque sigue latente la preocupación por el futuro de la relación ambiente-minería y

¹⁷¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004, p. 13.

¹⁷² Ver Carvajal, L. y Amaya, R, 2005.

¹⁷³ *Ibíd.*

¹⁷⁴ *Ibíd.*

por la definición del sector minero por parte del presidente Santos como una de las “locomotoras” del Plan de Desarrollo, el primer ministro de la restituida cartera de ambiente, Frank Pearl, ha sido enfático en afirmar que “en las áreas donde se pueda realizar actividad minera, vamos a exigir los más altos estándares ambientales” y que se buscará un “equilibrio entre la iniciativa privada, la prosperidad de las comunidades y la conservación del medio ambiente”.¹⁷⁵

En materia de parques naturales, el Gobierno en curso mostró una rápida capacidad de reacción y de autocrítica cuando, ante la negativa reacción de la opinión pública y de columnistas calificados, el presidente Santos debió reversar su anuncio en el Congreso Nacional de Hotelería de que autorizaría la construcción de un hotel de siete estrellas en el Parque Tayrona. Sobre este respecto, Daniel Samper Pizano argumentó que “semejante anuncio, justo cuando renace el Ministerio de Ambiente, equivale a dar como regalo de bautizo un tetero envenenado”.¹⁷⁶

En general, el reto principal de Santos durante su mandato (2010-2014) será devolver la tranquilidad a las aguas de la política exterior colombiana, tan llena de tormentas, huracanes y tsunamis de todo tipo en ocho años que precedieron su arribo a la Presidencia. Para desarrollar una política exterior que inserte en forma sostenible al país en el sistema internacional del siglo XXI, Santos requerirá de una buena dosis de pragmatismo y de las mejores herramientas de la diplomacia profesional. Y también de la cualidad más importante que a decir de Hans Morgenthau, el padre del realismo político en relaciones internacionales, debe tener un jefe de Estado al conducir la política exterior de un país: la prudencia.¹⁷⁷ Así entonces, a la consigna doméstica de “trabajo y más trabajo”, el nuevo gobierno deberá sumar en materia internacional la de “prudencia y más prudencia”.¹⁷⁸ Es posible que el tránsito de Uribe a Santos, represente el adiós a los años del tropel y la reinstauración de la calma constructiva.

¹⁷⁵ Declaración de Frank Pearl, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el Foro Desarrollo y Sostenibilidad del Sector Minero, Un Reto Nacional Estratégico, organizado por la Contraloría General de la Nación. Tomado de *www.minambiente.gov.co*

¹⁷⁶ Ver Samper Pizano, D., 2011, octubre 9.

¹⁷⁷ Ver Morgenthau, H., 1986.

¹⁷⁸ Carvajal, L. Op. Cit. “Santos y el galimatías”.

Referencias

- Carvajal H., L. y Amaya, R. (2005). La política exterior de la administración Uribe (2002-2004): Alineación y securitización. *Cuadernos del Cipe*, 2.
- Carvajal H., L. (2010, junio 29). La Canciller Holguín y el retorno de la diplomacia profesional. *Semana.com*
- Carvajal H., L. (2010, julio 6). Santos y el galimatías de la política exterior. *Eltiempo.com*.
- Chávez López, E. (2010). Medio ambiente y corrupción. *Revista Ambiental Catorce* 6, 20.
- Colmenares, S. (2003). *Cuencas Hidrográficas de uso común entre Venezuela y Colombia, Caso cuenca hidrográfica del río Carraipía-Paraguachón*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, MRE.
- Comunidad Andina de Naciones. (2010). *El agua de Los Andes: un recurso clave para el desarrollo y la integración de la región*. Lima: Secretaría General de la CAN.
- Consejo Nacional de Planeación. (2010). *Política Ambiental del Presidente Uribe 2002-2010, Niveles de prioridad y retos futuros*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2003). *Documento CONPES 3242 "Estrategia Nacional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático"*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Contraloría General de la República. (2010). *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente, 2009-2010*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible. En *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006a). Principios y criterios orientadores de la Gestión Ambiental. En *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Dokken, K. y Graeger, N. (1995). The Concept of Environmental Security: Political Slogan or Analytical Tool? *PRIO Report*, 2.
- Empresa de Acueducto de Bogotá. (2010). *Informe de Actividades de la PTAR Salitre*. Bogotá.
- Falkenmar, M. (2003). Water Cycle and People: Water for Feeding Humanity. *Land Use and Water Resources Research*, pp. 1-4.
- Herrán, M. (2007). Bases para una visión del papel de los sistemas hídricos en el desarrollo sostenible de la cuenca amazónica en Colombia considerando la variabilidad y cambio climático. En *Proyecto de Manejo Integrado y Sostenible de Recursos Hídricos Transfronterizos en la Cuenca del río Amazonas considerando la variabilidad y cambio climático*. Bogotá: Proyecto GEF Amazonas. Recuperado el 20 de marzo de 2012 en: <http://projects.csg.uwaterloo.ca/inweh/inweh/content/2364/IW%20LEARN/RelatorioFinalMarthaGarciaVisaoColombias.html>
- Guáqueta, A. (2001). Las relaciones USA-Colombia: Una nueva lectura. *Análisis Político*, 43, pp. 32-54.
- Gühl, E. (2006, enero 28). Con más arrogancia que racionalidad: Ministros de Agricultura y Medio Ambiente tratan la Ley Forestal. *Lecturas Dominicales*, suplemento del periódico *El Tiempo*.
- Gühl, E. (2008). *Hacia una gestión integrada del agua en la Región Andina*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Gühl, E. (2010). *El buen gobierno del agua: vivir con ella y no contra ella*. Bogotá.
- Gutiérrez, N. P. (2008). ¿Es necesaria una Ley de Agua en Colombia? *Revista Enlace Empresarial*, 11, (9). Recuperado en: www.revistaenlaceuan.com

- Hoekstra, A. Y. (2010). The Global Dimension of Water Governance: Why the River Basin Approach is no Longer Sufficient and Why Cooperative Action at Global Level is Needed. *Water*, 3 (1), pp. 21-46.
- Homer-Dixon, T. (1991). On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict. *International Security*, 16 (2).
- Homer-Dixon, T. (1994). Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases. *International Security*, 19 (1).
- IDEAM. (2001). *Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Bogotá.
- IDEAM. (2010). *Estudio Nacional del Agua 2015-2025*. Bogotá: IDEAM.
- IDEAM. (2010a). *Alteraciones del régimen hidrológico y de la oferta hídrica por variabilidad y cambio climático, Informe Nacional del Agua 2010*. Bogotá.
- Lavaux, S. (2004). *Medio ambiente y seguridad: una relación controvertida pero necesaria*. Bogotá: CEPI, Universidad del Rosario.
- López, M. C. Concesiones ecoturísticas en los Parques Nacionales. *Blog verde*, recuperado en: www.lasillavacia.com
- Mdg Achievement Fund. (2010). *Programa de Integración de Ecosistemas y Adaptación al Cambio Climático en el Macizo colombiano*. Bogotá.
- Medina, M. (1994). *Colombia y Venezuela unidas por un cosmos hidráulico*. En *Seminario-Taller Interamericano sobre Análisis de Metodologías para el Manejo Integrado de cuencas Hidrográficas Internacionales* (pp. 153-165). Mérida: CIDIAT, OEA.
- Medina, M. (2006). Venezuela con Colombia por las cuencas hidrográficas de uso común. *Geoenseñanza*, 11, pp.
- Ministerio de Ambiente y Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Lineamientos de Política del Cambio Climático*. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2008). *Memoria de la Segunda Comunicación Nacional de Colombia ante la CMNUC*. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2008a). *Preparándose para el futuro: amenazas, riesgos, vulnerabilidad y adaptación frente al cambio climático*, No. 3. Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2004). *Política Exterior de Colombia 2002-2006: Gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad*. Bogotá: Fondo Editorial Cancillería de San Carlos e Imprenta Nacional de Colombia.
- Misión de Política Exterior de Colombia. (2010). *Informe final*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores y Fedesarrollo.
- Mogollón, J. V., Mayr Maldonado, J., Rodríguez Becerra, M. y Uribe Botero, E. (2006). Asuntos esenciales para comunicar al Señor Presidente en relación con la Ley Forestal. *Policy Paper*, 10. Foro Nacional Ambiental (FNA), Bogotá: Universidad de los Andes.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones*. Buenos Aires: GEL.
- Myers, N. (2002). *Environmental security. What is new and different?* Washington: University of Peace, United Nations Backgrounder.
- OEA. (2010). *Informe Anual del Secretario General de la OEA*. Washington: Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral.
- Ogus, A. (1994). *Regulation, Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Clarendon Law Series.
- ONU. *Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, Agua para todos, Agua para la vida*.
- Organización Meteorológica Mundial y Stockholm Enviromental Institute. (1999). *Evaluación General de los Recursos de Agua Dulce del Mundo*. Estocolmo.

- Pabón, J. D. (2003). El cambio climático y su manifestación en Colombia. *Cuadernos de Geografía*, XII.
- Palmer, M. A., Bernhardt, E. S., Schlesinger, W. H., Eshleman, K. N., Foufoula-Georgiou, E., Hendryx, M. S., Lemly, A. D., Likens, G. E., Loucks, O. L., Power, M. E., White, P. S. & Wilcock, P. R. (2010). Mountaintop Mining Consequences. *Science*, 327 (5962).
- Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos para el Desarrollo, el Fortalecimiento de Capacidades y el Medio Ambiente, UNESCO. (2009). Los recursos mundiales de agua dulce. En *Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos*. París.
- Rivera Franco, J. E. (2010). *Agua y salud pública: el caso del mercurio, La violencia invisible*. Madrid: Fundación Proagua.
- Rodríguez Becerra, M. (2002). *El futuro ambiental de Colombia*. Bogotá: Editorial CEDE, Universidad de los Andes, Cátedra Corona
- Rodríguez Becerra, M. (2005). *La posible creación de mercados de agua y la gobernabilidad de este recurso en Colombia, Comentarios sobre el proyecto de Ley del Agua*. Bogotá: Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.
- Rodríguez Becerra, M. (2007). Hacia la insostenibilidad Ambiental. Evaluación de la Política Ambiental, 2002-2006. *Actualidad*, 18.
- Rodríguez Becerra, M. (2008, septiembre 3). Lecciones de la historia. *El Tiempo*.
- Rodríguez Becerra, M. (2005). *La política exterior ambiental de Colombia en el ámbito global*. En M. Ardila, D. Cardona y S. Ramírez (Eds.), *La política exterior de Colombia en el siglo XXI* (pp.145-213). Bogotá: FESCOL.
- Rodríguez Becerra, M. (2011, junio 19). Lord Stern y ola invernal. *El Tiempo*, p. 10.
- Rodríguez Becerra, M. (2006). La política ambiental en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo: 2006-2010. Recuperado en: www.manuelrodriguezbecerra.org
- Rodríguez, M. (1997). Medio Ambiente. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (Eds.) *Colombia: Entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa* (pp. 232-260). Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad Nacional.
- Rosenau, J. (1994). New Dimensions of Security, the interaction of Globalizing Dynamics. *Security Dialogue*, 25 (3), pp. 255-281.
- Rudas, G. (2011, enero 16). Minería, medio ambiente y cambio climático: una señal de alarma. www.razonpublica.com
- Rudas, G. (2010). *Política ambiental del presidente Uribe, 2002-2010. Niveles de prioridad y retos futuros*. Bogotá: Consejo Nacional de Planeación.
- Rudas, G. (2010, mayo 15). *Quince años de implementación de las inversiones obligatorias en la conservación de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales*. Bogotá: Informe realizado para el TNC Patrimonio Natural, WWF, Contraloría General de la República.
- Samper Pizano, D. (2005, abril 20). Mejor piojoso que decapitado. *El Tiempo*.
- Samper Pizano, D. (2011, octubre 9). Super hoteles en el Tayrona: renace un fantasma. *El Tiempo*.
- Secretaría General de la Comunidad Andina e Instituto Quinaxi. (2010, abril). *Estrategia Andina para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos Propuesta final: documento final*. Bogotá.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (2010). *El agua de los Andes: un recurso clave para el desarrollo e integración de la región*. Lima.
- Senado de la República. (2010). Proyecto de Acto Legislativo 013 de 2010. *Gaceta del Congreso*, 778.
- Solanes, M. y Getches, D. (1998). *Prácticas recomendables para la elaboración de leyes y regulaciones relacionadas con el recurso hídrico*. Washington: BID.
- Solanes, M. (2009). *Regulación y gobernabilidad: Impactos sobre el Agua y sus servicios*. Cepal. Recuperado en: www.ingenieroambiental.com

- Transnational Institute, TNI. (2005, noviembre). El debate sobre el Plan Colombia. *www.tni.org*
- Ullman, R. (1983). Redefining Security. *International Security*, 8 (1).
- UNESCO, OEA e ISARM Américas. (2007). *Sistemas acuíferos transfronterizos en las Américas*. Montevideo y Washington.
- UNESCO. (2006). *Segundo Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo: "El agua, una responsabilidad compartida"*. París.
- UNESCO. (2009). *World Water Development Report 3: Water in a Changing World*. París.
- Uribe Botero, E. (2005). La descentralización en el manejo de los recursos hídricos: asunto de equidad, transparencia y eficiencia. *Policy Paper, 7*, Foro Nacional Ambiental (FNA). Bogotá: Universidad de los Andes.

Páginas web

www.aida-americas.org
www.cambioclimatico.gov.co
www.caracol.com.co
www.catorce6.com
www.cicad.oas.org
www.col.ops-oms.org
www.conosur-rirh.net
www.dipublico.com.ar
www.acueducto.com.co
www.eclac.org
www.ecofondo.org
www.elespectador.com
www.eltiempo.com
www.filonverde.org
www.foei.org
www.gac.msh-paris.fr
www.gewex.org
www.humboldt.org.co
www.iirsa.org
www.ingenieroambiental.com
www.ingeminas.gov.co
www.isarm.net
www.iwrn.org
www.manuelrodriguezbecerra.org
www.minambiente.gov.co
www.oas.org
www.otca.org.br
www.parquesnacionales.gov.co
www.presidencia.gov.co
www.razonpublica.com
www.revistaenlaceuan.com
www.semana.com
www.tni.org
www.unesco.org
www.unesco.org
www.wmo.int
www.wmo.int

Colombia frente a la problemática de la degradación global ambiental

*Sara Natalia Ordóñez Arce**

Introducción

A dos años del gobierno liderado por Juan Manuel Santos, el balance en materia de gestión ambiental se debate entre una activa participación en el escenario internacional, relacionada con temas de interés global (como son el cambio climático, la protección a la biodiversidad, el comercio y el medio ambiente entre otros)¹, mientras a nivel nacional se desarrolla una fuerte iniciativa hacia la inversión extranjera a través de la “locomotora” minera, la cual amenaza ecosistemas estratégicos, como son los páramos interandinos², áreas protegidas y en algunos casos territorios de comunidades étnicas.

No obstante, después de 2010 el protagonismo de Colombia en asuntos relacionados con la problemática ambiental global

* Abogada, ex becaria del programa Jóvenes investigadores de Colciencias, integrante del Grupo de Investigación en Ciencia Política, Derecho y Relaciones Internacionales (Gicpoderi), Universidad Santiago de Cali. Actualmente se desempeña como consultora para el Programa de Gobernanza y Calidad de Vida de la organización no gubernamental WWF y como profesional colaboradora del Grupo de Acciones Públicas en la Universidad Icesi (GAPI).

¹ Ejemplo de ello es la posición de Colombia como representante para América Latina en la mesa directiva de Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en el encuentro del 25 de febrero de 2012 (<http://www.minambiente.gov.co>, consultado en febrero 28 de 2012).

² El páramo es un ecosistema de gran importancia en el almacenamiento de agua y en la regulación hídrica, presente en la cordillera de los Andes de Colombia, Ecuador, Venezuela. La existencia de este ecosistema en Colombia permite que sea considerado como uno de los países con mayor riqueza hídrica en el mundo. (Ramírez, 2011, p.42)

mejoró sustancialmente. De la misma forma, a nivel nacional se evidenció una preocupación por fortalecer y recomponer las instituciones nacionales encargadas de la gestión ambiental.

En un contexto internacional, Colombia es reconocida como una potencia secundaria en la región que podría promover su liderazgo a nivel mundial a través de la protección y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad. Actualmente, tiene grandes posibilidades en recursos naturales estratégicos para conservación o aprovechamiento; ya sea por su belleza paisajística —los parques nacionales naturales de Colombia corresponden a 9,98% del territorio terrestre y 1,30% del territorio marino (UASPNN, 2011)— o por la productividad agrícola, teniendo en cuenta la disminución de la oferta alimentaria a nivel mundial a causa de fenómenos climáticos³. Sin embargo, dichas potencialidades aún carecen de concreción en programas de política que contribuyan a posicionar la imagen de Colombia como *líder en la protección del medio ambiente*.

En ese sentido, el presente artículo pretende reflexionar sobre el quehacer de Colombia con relación a la política exterior y el tratamiento que ha realizado y debe realizar para el tema ambiental en el contexto global-local.

Así las cosas, se abordará la influencia de la construcción y los cambios del régimen internacional ambiental al interior de las políticas públicas del Gobierno, por lo cual se busca identificar el rol o los roles que definen la identidad y el interés que el actual Gobierno promueve para impulsar el tema ambiental en la política exterior y su incidencia en una efectiva gestión ambiental.

La primer parte del artículo está dirigida a evaluar el desarrollo y la conformación de la estructura de gobernanza ambiental en Colombia, en especial los aportes y la incidencia del régimen internacional para el desarrollo actual del ordenamiento nacional en materia ambiental.

En la segunda parte, se revisará cuál ha sido el comportamiento de Colombia en la inserción de los problemas ambientales global-local, teniendo como eje de análisis “los roles específicos que los Estados desarrollan, los cuales dependen de tres condiciones: factores materiales, interpretaciones de la realidad y situaciones sociales específicas” (Chafetz, 1996-1997, p. 664, citado en Velosa, 2012).

Finalmente, se discutirá acerca de la armonía o discordia entre la política de locomotoras mineras para el desarrollo y la protección ambiental en el territorio colombiano y su incidencia en las relaciones regionales e internacionales.

³ Las cosechas de trigo de Rusia y Ucrania, de arroz, caucho, algodón y hortalizas de Asia, de maíz de Estados Unidos y de azúcar de India, fueron menores de lo esperado; en 2011 los precios de los alimentos se han ubicado 25,0% por encima del promedio registrado en 2010, superando incluso los máximos alcanzados en 2008. Se estima que los precios de los alimentos se mantendrán elevados hasta 2012 en tanto se recuperan las existencias mundiales, por aumento del área cultivada y normalización de las condiciones climáticas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011).

El régimen de gobernanza global ambiental: aportes para la gestión ambiental en Colombia

Históricamente, Colombia ha sido un Estado promotor de la construcción de regímenes nacionales en materia ambiental. Ejemplo de ello es la temprana adopción de instrumentos internacionales como la Conferencia de Estocolmo de 1972, en especial la declaración sobre medio ambiente humano, la cual promovió el desarrollo normativo del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974). En ese mismo escenario, la prematura generación de institucionales relacionadas con el medio ambiente⁴ generó un expectativa frente al interés del Gobierno por perfilar una imagen proactiva ante a la preocupación ambiental que surgía a nivel internacional.

Sin embargo, hasta mediados del siglo XX, el deterioro del medio ambiente no se había planteado como un problema que hiciera parte de las agendas internas e internacionales de los Estados, salvo en algunas cuestiones muy puntuales y delimitadas, como problemas de erosión, inundaciones u otro tipo de catástrofes que se dan en la naturaleza (Ander-Egg, 1995, p. 29). Ya en la década de los setenta, la preocupación se acrecienta, el descubrimiento de la problemática medio ambiental y la sensibilización sobre este tema en algunos sectores generaron el escenario propicio para el desarrollo de la Conferencia de Estocolmo, que se convirtió en el punto de partida de la política ambiental pública en el ámbito global (Rodríguez, 2011, p. 402).

Para la década de los ochenta, la Comisión Brundtland (encomendada por la ONU), generó el informe *Nuestro futuro Común* que, publicado en 1987, consagró la propuesta del *desarrollo sostenible* y fundamentó la Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1992, que se constituyó en el pilar fundamental para el desarrollo de la agenda global ambiental.

En este contexto, ocurren cambios estructurales en el sistema internacional; el nuevo orden mundial, resultado del fin de la Guerra Fría, fue un escenario propicio para cambios en los regímenes internacionales. En palabras de Keohane & Nye (1988, p. 65), la dinámica de los Estados cambia (esto es, como la estructura cambia), las normas de los regímenes internacionales habrán de cambiar en consecuencia.

Así mismo, el proceso de globalización⁵, el cual cobrará más fuerza en los siguientes años, genera múltiples nuevas condiciones y retos, particularmente vinculados a las funciones y al potencial de los Estados Nación (Dussel, 2002, p. 70). Es así como en un escenario de cambio acelerado y obsolescencia de las estructuras del Estado tradicional, la *gobernanza* sugiere una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores afectados por las mismas. El término identifica nuevas prácticas colectivas fundadas ya no en la dominación ni la violencia

⁴ La iniciativa institucional tiene sus orígenes en la década de los cincuenta, cuando se estableció la división de recursos naturales del Ministerio de Agricultura. En ese mismo sentido surgieron las corporaciones autónomas regionales iniciando la CVC (Corporación Autónoma regional del Valle del Cauca), así como el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena), que posteriormente tendrían reformas enmarcadas en la influencia de la Conferencia de Estocolmo (Carrizosa, 2008, pp. 20-26).

⁵ Entendida como los *procesos* en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades, entramados varios (Beck, 1998, p. 28).

legítima, sino en la negociación y la cooperación con base en ciertos principios sometidos a consenso. (Graña, 2005). Así las cosas, el debate sobre la protección del medio ambiente promoverá traspasar la frontera de lo público y vincular nuevos actores, como la sociedad civil, fomentando múltiples interacciones. El *hard power* de las armas cede el lugar al *soft power* de la gobernanza: el poder ya no viene “de arriba” sino que discurre multiforme e incesante (Moreau Desfarges, 2003, revisado en Graña, 2005).

En Colombia, entre 1991 y 1993, se impulsó la gestión ambiental en el país, logrando la aprobación de una Constitución Política ambientalista y creando el Sistema Nacional Ambiental con la Ley 99 de 1993 (Carrizosa, 2008). El Sistema por primera vez vincularía a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, al sector privado y la academia como actores en la conformación y puesta en marcha de la gestión pública. Este hecho destacó en escenarios internacionales, la postura proactiva de Colombia frente a la incorporación de los resultados de las principales cumbres y tratados de orden internacional (ver Tabla 1)⁶.

Tabla 1. Principales regímenes internacionales en Colombia

Temas	Principales organizaciones o tratados donde se desarrollan
Agua dulce y océanos	Programa Ambiental del Caribe (PAC) para promover la cooperación regional para la protección y el desarrollo del medio marino
	Plan de Acción para la Protección del Medio Marino y Áreas Costeras del Pacífico Sudeste
Sustancias químicas	Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo, CFP
	Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación
	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) 10
Comercio y Medio ambiente	Organización Mundial del Comercio, OMC
	Concept: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD
	Concept: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA
	Comunidad Andina de Naciones, CAN
Desarrollo sostenible	Agenda 21
	Objetivos Metas del Milenio
	Declaración de Río de Janeiro 1992
Cambio Climático	Concept: Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono - Protocolo de Montreal sobre Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono
	Concept: Organización Meteorológica Mundial, OMM
	Concept: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, CMNUCC
	Protocolo de Kyoto a la CMNUCC
	Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático, IPCC
Biodiversidad	Alianza Global de Investigación sobre Gases de Efecto Invernadero
	Convenio de Biodiversidad Biológica Ley 165 de 1994
	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, CITES
	Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional
	Convención para la Regulación Internacional de la Caza de Ballenas

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012

⁶ Basado en <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/environmental/sustainable>, revisado febrero 15 de 2012.

La nueva institucionalidad y la política ambiental producto de la ambiciosa reforma de los noventa, experimentaron un proceso de mayor consolidación en el periodo 1991-2002. Sin embargo, en los ocho años siguientes, se propondrían cambios estructurales que debilitarían el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y con ello se daría el declive de la política ambiental. La fusión de ministerios generó una imagen negativa sobre la preferencia que el tema ambiental tenía en la agenda nacional, dado que era uno de los pocos países de América Latina que no contaban con un ministerio de medio ambiente especializado (Rodríguez, 2011, p. 411).

Lo anterior es resultado de concebir el ejercicio de la política exterior (PEC) y doméstica con un marcado carácter presidencialista propio de los dos periodos de gobierno. En ese mismo sentido, la *securitización* fuerte en la era de Uribe se fundamenta en que todos los temas de política exterior fueron matizados por las luchas contra el narcotráfico y el terrorismo. Esto generaba que la seguridad nacional y la política exterior se consideraran equivalentes (Pastrana, 2011, p.6).

Colombia es una potencia en materia de biodiversidad, cuenta con cerca de 14% de la biodiversidad del planeta a pesar de solo representar 0,7% de la superficie continental mundial. Así mismo, 7% del total del territorio de la selva amazónica se encuentra en nuestro país (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010). Dichas características podrían ubicar a Colombia en una situación privilegiada al ser un país que cuenta con recursos cada vez más escasos y que el mundo demanda con creciente intensidad. Sin embargo, en los periodos presidenciales de 2002 a 2010 se reflejó una dispersión de responsabilidades entre varias entidades y como consecuencia se notó un declive de la participación de Colombia en los escenarios globales (Borda, Bell, Gómez, Ramírez, Reina, Reyes y Tokatlián, 2011, p. 134)

Por tal motivo, no solo la adopción de regímenes internacionales en el ordenamiento nacional y la conformación de instituciones por sí solas garantizan el desarrollo y cumplimiento de la gestión ambiental, se requiere una clara definición de las identidades e intereses que fundan la gestión de la política pública. De ahí que el desmonte de los desarrollos en materia de protección y gestión ambiental evidencia una desinstitucionalización⁷.

Al respecto, existe una dualidad entre el peso que tiene la agenda ambiental en la política exterior colombiana y la incorporación de los instrumentos jurídicos resultados de la construcción de regímenes internacionales en el ordenamiento nacional.

Por una parte, ha existido una disciplinada adopción del régimen internacional ambiental al marco legal colombiano. Desde la cumbre de la tierra en 1992 se han suscrito y ratificado más de 50 tratados, de orden global, como son la convención marco de cambio climático y sus protocolos, hasta un escenario regional como es la protección de la cuenca amazónica en el Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) o la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en el Marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (ver Tabla 1). No obstante, sigue predominando la

⁷ Según Wendt, las instituciones son entendidas como la sumatoria de una serie de identidades e interés agrupados o estructurados de manera relativa estable, que se fundan en la socialización de los actores y en su participación en el conocimiento colectivo. Por ello pueden ser definidas como "entidades cognitivas" que no existen independientemente de las ideas que tienen los actores sobre la manera cómo funciona el mundo (citado en Carvajal, 2009, p. 207).

participación de Colombia en el escenario global con énfasis a la adopción de reglas, más que ligado al ejercicio de una política ambiental definida que promueva en escenarios multilaterales, como la Organización Mundial de Comercio (OMC), proyectos que resalten el medio ambiente y los recursos naturales estratégicos como medio de negociación.

En el marco de la gobernanza ambiental global, la participación de actores no gubernamentales ha dinamizado e incidido en el desarrollo de programas que materialicen los compromisos adquiridos por el Estado en materia ambiental. Ejemplo de ello es la cooperación al desarrollo que desde la Cumbre de la Tierra se viene promoviendo, en donde los Estados desarrollados por intermedio de ONG aportan recursos que contribuyan a la conservación y al manejo sostenible del ecosistema, adoptando como eje de acción alternativas a problemas nacionales y locales que repercuten a nivel global.

Al respecto, el CGIAR Challenge Program Water and Food, es un programa financiado por un consorcio entre gobiernos, institutos de investigación y sector privado que promueve proyectos en cinco cuencas hidrográficas a nivel mundial (Ganges, Limpopo, Mekog, Nilo, Volta y Andes). En el caso de la región Andes, el proyecto Compañes⁸ busca desarrollar estrategias que permitan ampliar el rango de Mecanismo para Beneficios Compartidos (MBC) con el fin de mejorar la productividad y reducir conflictos relacionados con el agua en cuencas de los Andes y acelerar el ritmo de la innovación en la planeación y uso de tales mecanismos; para Colombia se concentra en la Cuenca del río Coello (Tolima) y en la Cuenca Alta del río Putumayo.

Así las cosas, se evidencia un fuerte desarrollo de la gobernanza ambiental, promovida por actores no gubernamentales y de cooperación, pese a la falta de continuidad y concreción en la política doméstica por parte del Gobierno, para evidenciar a Colombia como un *Greening the State*.

Sin embargo, el resurgimiento institucional del Ministerio de Medio Ambiente y la creación de la Unidad Nacional de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente promueven una atmósfera proactiva hacia la construcción y el cumplimiento del régimen ambiental. En concordancia, la presencia de la Viceministra del medio ambiente y desarrollo sostenible promoviendo acciones de índole global⁹ o regional¹⁰ y la puesta en marcha de programas como Carbono cero, son muestras de inserción del tema en la agenda de política exterior. No obstante, ¿podría el reciente protagonista del tema ambiental en la política exterior colombiana promover cambios en el tradicional eje de *securitización*, que contribuyan al fortalecimiento del liderazgo regional desde un enfoque cooperativo?

⁸ Reúne diferentes organizaciones y actores en el marco de la gobernanza como, King's College London (KCL), The Stockholm Environment Institute (SEI), WWF-Colombia, The International Center for Tropical Agriculture (CIAT) y la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) Sede Palmira.

⁹ Sesión Especial Consejo de Administración PNUMA Nairobi. La propuesta colombiana sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible ha tenido excelentes resultados gracias a la adopción de una gran mayoría de países como una gran iniciativa para Río + 20 (Nairobi, 22 de febrero de 2012).

¹⁰ II Reunión de Ministros de Ambiente del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), celebrada el 21 de marzo de 2012, en Lima (Perú). Recuperado 1 25 de marzo de 2012 en: <http://www.minambiente.gov.co//contenido/contenido.aspx?catID=1311&conID=8069de20>

Retos frente al cambio climático: hacia una agenda ambiental para la política exterior de Santos

Muchos problemas ambientales tienen causas que no se limitan al territorio nacional y por lo tanto no bastan los recursos nacionales para darles soluciones. Las consecuencias del cambio climático sobre un número creciente de personas en el mundo es uno de los mejores ejemplos que se puede aportar a la hora de afirmar que los problemas ambientales, aunque sean locales, tienen repercusiones globales, ya sea que ocurran en la Amazonia Ecuatorial por el inadecuado manejo de residuos derivados de la explotación de hidrocarburos o en el Urabá colombiano, por la deforestación indiscriminada de bosque nativo.

En este contexto, la Cumbre de la Tierra (1992) contribuyó a promover, entre otros, la discusión y concreción de acciones para prevenir o mitigar los efectos que genera el actual incremento de la temperatura del planeta, denominado calentamiento global. Los Gases de Efecto Invernadero (GEI)¹¹, uno de los principales factores que contribuyen al calentamiento de la Tierra, es el eje fundamental de la discusión y negociación a nivel internacional en busca a generar alternativas en reducción de emisiones.

La Cumbre de la Tierra buscó un punto de equilibrio entre las exigencias económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras, así como establecer los fundamentos para una asociación entre las naciones industrializadas y los países en vía de desarrollo, como también entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, que estuvieran basados sobre una mutua comprensión de las recíprocas necesidades e intereses (Pérez, 2005, p. 124). Así las cosas, la década de los 90 en materia ambiental iniciará con la búsqueda de alternativas comunes para los problemas globales, por una parte, a través de la reflexión sobre un nuevo modelo de desarrollo promotor de la equidad social y la sustentabilidad ambiental, denominado *Desarrollo sostenible*, y por otro lado, la mitigación y adaptación frente a los efectos climáticos generados como consecuencia del desarrollo heredado de la modernidad.

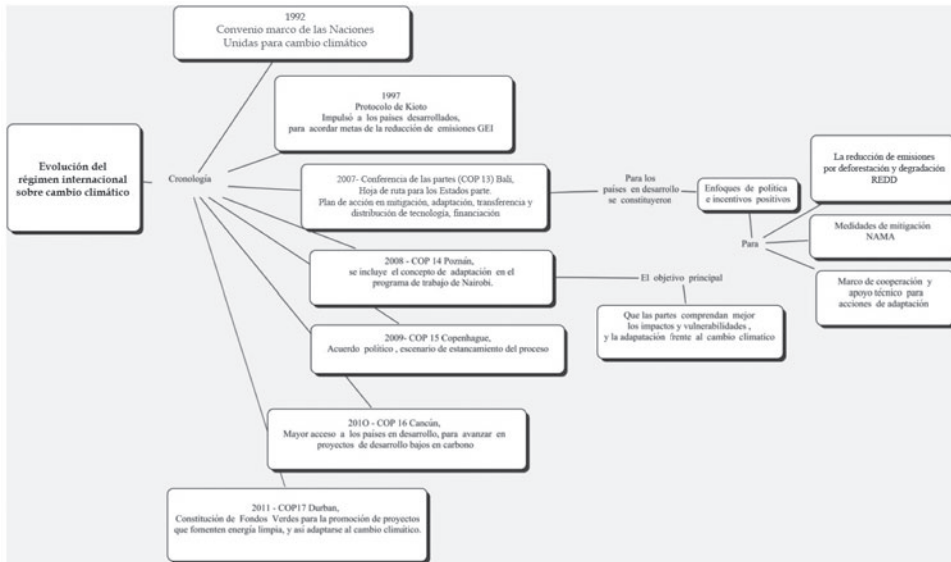
Como resultado, la Convención Marco de Cambio Climático (CMNUCC)¹², se convirtió en el segundo evento más importante de negociación en materia ambiental, posterior a la Cumbre de la Tierra. En especial, la tercera Conferencia de las Partes (COP) en Kioto, daría como resultado el Protocolo de 1997 donde la propuesta a nivel global se concentraría en la reducción de emisiones tipo GEI¹³ (ver Gráfico 1).

¹¹ El cambio en el clima, determinado como el aumento de la temperatura de la Tierra, está proporcionado por la variación de los umbrales de concentración de gases en la atmósfera, los cuales resultan del uso de combustibles fósiles y otros procesos industriales que llevan a la acumulación de gases invernadero como el dióxido de carbono, el metano, el óxido nitroso y los clorofluorocarbonos (CFC).

¹² Desde 1985 se inicia el desarrollo del tema, a través del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y posteriormente en 1987 el Protocolo de Montreal sobre la reducción de los CFC (clorofluorocarbonos). Sin embargo, es en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra de 1992) donde entra en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), cuyo objetivo de impedir interferencias antropogénicas peligrosas para el sistema climático como medida para estabilizar la concentración de GEI, llevó a que se planteara la reducción de las emisiones al nivel que tenían a comienzos de los años noventa. (Rodríguez, 2007, pp.120-121).

¹³ Es un acuerdo en el cual los países industrializados se obligan a reducir en promedio sus emisiones colectivas de 6 GEI en 5,2% para el periodo 2008-2020. Además, el Protocolo estableció que estos países deberían demostrar para el

Gráfico 1. Cronología tratados sobre el cambio climático



En el caso de Colombia, su posición frente al desarrollo de la Convención Marco de Cambio Climático y en especial del Protocolo de Kioto, se ha mantenido desde una posición proactiva. Sin embargo, continúa siendo una debilidad el desarrollo de instituciones, relacionado con la definición de estructuras y competencias que contribuyan en la dinamización de los compromisos adquiridos a nivel internacional en la política pública nacional.

De esta manera se evidencia la fragmentación, y en algunos casos la descentralización, la cual se refiere a la manera aislada, separada o no cohesionada con la que en ocasiones se toman decisiones a lo largo de espacios de política distintos (Russell, citado en Velosa, 2012).

Según el Conpes¹⁴ 3705 de 2011, en Colombia no se ha entendido el cambio climático como un tema de desarrollo económico y social y, por tanto, no se ha integrado dicha problemática dentro de los procesos de planificación e inversión de los sectores productivos y los territorios. Lo anterior genera como consecuencia pérdidas económicas y de competitividad, así como un aumento en la vulnerabilidad del país y una baja capacidad de respuesta ante eventos climáticos extremos.

Dicha situación se evidencia en la construcción de lineamientos y estrategias de acción para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas (ver Tabla 2)¹⁵.

año 2005 un avance concreto del cumplimiento de sus compromisos contraídos en virtud de éste, con el fin de hacer avanzar a la comunidad internacional hacia el objetivo de impedir "interferencias antropogénicas peligrosas para el sistema climático".

¹⁴ Sigla del Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales, Departamento Nacional de Planeación.

¹⁵ Solo hasta 2001 se incorporan estrategias para el desarrollo de política pública, así como la creación de la oficina para la mitigación al Cambio Climático. En ese mismo sentido, las intervenciones, en especial los informes de Colombia ante la CMNUCC, se realizarán en el mismo año.

Tabla 2. Desarrollo legislativo e instituciones relacionadas con cambio climático en Colombia

Legislación cambio climático	Ley 164 de 1994 Colombia aprobó CMNUCC	
	Ley 629 de 2000 aprobó el protocolo de Kioto	
	Decreto 291 de 2004 le otorga competencia al IDEAM para la coordinación	
	Resoluciones 0453 y 0454 sobre centros y procedimiento proyecto CMNUCC	
	Res. 340 de 2005 disuelve la oficina y crea el grupo de mitigación de cambio climático	
Instituciones cambio climático Política pública	2001, se formula estrategia nacional para la implementación de producción más limpia	
	2001, primer comunicado de cambio climático ante CMNUCC estudio años 1990-1994 GEI	
	2001, se crea la oficina para la mitigación al cambio climático	
	2010, segundo comunicado ante CMNUCC inventario nacional GEI años 2000-2004	
	CONPES 3242, estrategia nacional para la venta de servicios ambientales de mitigación de cambio climático	
	Plan Nacional 2010-2014 "prosperidad para todos"	1.
2.		Estrategia Colombiana de Desarrollo bajo en Carbono, ECDBC
3.		Estrategia nacional para la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, REDD
4.		Función de la conservación la gestión sostenible de los bosques y el aumento de reservas ENREDD

Fuente: elaboración propia

Continua el Conpes 3705 de 2011 señalando que la adaptación y mitigación al cambio climático requieren del desarrollo de estrategias de articulación tanto a nivel sectorial como en los ámbitos nacional y territorial, con el fin de generar una gestión compartida y coordinada, y la información pertinente y oportuna que permita una adecuada toma de decisiones para así contrarrestar de manera efectiva y oportuna los efectos subyacentes.

El primer año de gobierno del presidente Santos soportó la mayor ola invernal en la historia de Colombia; para el 26 de octubre de 2010, solo en el departamento de Antioquia se reportaban 986.538 personas afectadas (Cruz Roja, 2010, p.1). Esta situación generó una priorización en la atención de desastres, dejando en evidencia nuevamente una falta de planificación con un enfoque de gestión del riesgo, especialmente al fomento de procesos de adaptación al cambio climático, más que en términos de mitigación.

Por lo tanto, la ola invernal de 2010-2011 fomentaría un cambio en el enfoque para abordar la política ambiental en Colombia; entonces los efectos de la ola invernal se convirtieron en una oportunidad para corregir errores y prevenir futuros desastres (DNP, 201, pp. 4-27)¹⁶. De esta

¹⁶ El Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos* (Ley 1450 de 2011) incluyó la gestión del riesgo como eje fundamental de acción, en concordancia con los efectos del cambio climático en el territorio colombiano.

forma, la revisión del cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de adaptación y mitigación al cambio climático promoverían la necesidad de instaurar una agenda nacional y local para el efectivo desarrollo de dichas obligaciones.

Así las cosas, los escenarios más críticos para Colombia, en donde se requieren acciones concretas que contribuyan a mitigar los efectos y generar adaptación al cambio climático, son los siguientes:

1. **Sistemas productivos carentes de criterios de sostenibilidad:** es una de principales amenazas. Como ejemplo, 85% de los sistemas productivos de Colombia se ubican en áreas vulnerables a desertificación y 48% del país es susceptible de erosión. Estos factores degradan aproximadamente 2.000 hectáreas al año en la región andina y afectan la competitividad del sector agrícola, la disponibilidad de alimentos, y la calidad y cantidad de agua. Así mismo, se estima que la degradación ambiental en Colombia representa pérdidas equivalentes a 3,7% del PIB (Banco Mundial, 2007, p. 118).

Desde la intención del actual Gobierno, en el posicionamiento internacional, Colombia no tiene una política clara en el aporte que proyectos productivos sostenibles, diferentes al café o el banano, puedan posicionar al Estado como una potencia secundaria en la región y competir desde la ventaja de la diversidad del ecosistema y la variabilidad de suelos con la potencia de la región. En este caso, Brasil.

2. **Deforestación y tráfico de madera ilegal:** es otra de las principales amenazas que contribuye a la vulnerabilidad de suelos y promueve la desertificación generando, en un contexto de cambio climático, la posibilidad de mayor riesgo de catástrofe.

En Colombia se estima que de las 340 mil hectáreas de bosque en promedio deforestados, 48 mil son producto de la tala ilegal de maderas, la cual tiene como consecuencia el deterioro de bosques que siguen en pie, pero cuya integridad queda negativamente afectada por las precarias técnicas utilizadas en su explotación.

La destrucción de las otras 292 mil ha por año es fundamentalmente resultado de la incesante apertura de la frontera ganadera, no obstante que ya existe un exceso de 18 millones de hectáreas dedicadas a esta actividad. Se trata de la trágica 'potrerización' del país, efecto de equivocadas políticas agropecuarias y de tierras de los últimos cincuenta años, que el actual Gobierno se propone corregir, entre otras, con el anunciado proyecto de ley agraria y de desarrollo rural, que en uno de sus capítulos incluye la nueva normatividad sobre los bosques naturales y las plantaciones forestales (El Tiempo, 2011, agosto 30).

Por tal motivo es prioritario continuar en el desarrollo de la agenda REDD+¹⁷, construyendo participación de diferentes sectores que contribuya al fortalecimiento de la gobernanza forestal en las regiones con mayor índice de ilegalidad forestal, como es el caso del Urabá antioqueño. Al respecto, el pacto intersectorial por la madera legal es una oportunidad de involucrar al sector productivo y la sociedad civil, en un proceso de acuerdo y construcción de estrategias conjuntas hacia el cumplimiento de las obligaciones asumidas por Colombia en el contexto de la CMNUCC.

¹⁷ En sigla, Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation.

3. **Afectación en los ciclos hidrológicos:** es otra amenaza que genera vulnerabilidad para el abastecimiento de los diferentes usos del recurso hídrico. El rápido deshielo de los nevados andinos se representa en que 85% de los que existían en Colombia en 1850 ya no están. De mantenerse la tendencia actual, la totalidad de los nevados pronto desaparecerán y por consiguiente habrá efectos severos en los recursos hídricos (Borda et al., 2011, p. 135). En este mismo sentido, la puesta en marcha de proyectos mineros en zonas de páramos, la extensión de la frontera agrícola y ganadera a más de 2.800 metros sobre el nivel del mar, promueve que a mediano y largo plazo existan conflictos relacionados con el abastecimiento y uso del recurso agua entre los usos agrícolas del recurso frente al uso para consumo humano.

Si bien Colombia cuenta con una oferta superficial de más de 2.000 km³ y 36% del territorio con agua subterránea, se encuentra que 40% de las principales cuencas del país son vulnerables al deterioro. En relación con este último punto, los más altos niveles de contaminación se presentan en las cuencas donde se concentra el mayor desarrollo económico y donde se puede producir el mayor impacto sobre la población (DNP, 2011, p. 425).

4. **Ascenso del nivel del mar en zonas costeras, del Pacífico y el Caribe:** promueve el desplazamiento de la población y una mayor vulnerabilidad de los territorios costeros. La población de la zona costera colombiana que se encuentra en áreas expuestas a inundación por el ascenso del nivel del mar, alcanza aproximadamente 1,4 millones de habitantes. Una de las zonas más afectadas sería la isla de San Andrés, ubicada en el mar Caribe, un extenso archipiélago coralino de 52,2 km², de los cuales 17% se inundaría por un ascenso proyectado de 1 metro del nivel del mar (Cruz Roja Colombiana, 2008, p. 2). De acuerdo a lo anterior, el Gobierno nacional debe asumir estrategias prioritarias para la adaptación de estas zonas al cambio climático.

Al respecto, el proyecto “Análisis de las implicaciones del Cambio Climático para la Sociedad Nacional y un documento base relativo a los riesgos del fenómeno en el país” iniciado en 2006 por la Cruz Roja, puede convertirse en un experiencia a replicar por el Gobierno nacional en el proceso de adaptación al cambio climático

En este contexto, el reto de 2012-2014 por parte de la agenda nacional es poder posicionar la cultura de gestión del riesgo como alternativa para el manejo adecuado de los recursos naturales en el país, que permita prevenir efectos del cambio climático, como fue la ola invernal.

En lo regional e internacional, la apuesta debe recaer en la participación y los aportes que se realicen en escenarios regionales como la Cumbre de las Américas, la cual en su VI versión presidió Colombia, y con mayor énfasis a nivel internacional en la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo Río+20, el evento sobre medio ambiente de mayor relevancia a nivel global.

En el primer escenario, Colombia ha planteado una constante preocupación sobre los efectos que los desastres naturales han generado en el hemisferio. El año 2010 y principios de 2011, Colombia fue víctima de la ausencia de una cultura de prevención y gestión del riesgo, situación que generó diferentes reflexiones acerca de las causas y los efectos de los desastres. Estos tienen una profunda y variada implicación sobre la seguridad y el desarrollo de los países y sobre la calidad de vida de sus habitantes, al punto que retrasan el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Los desastres tienen efectos en corto, mediano y largo plazo que determinan condiciones de pobreza, inequidad y degradación ambiental, a la vez que socavan la capacidad productiva

y el ahorro y afectan en forma negativa la competitividad, generando en su conjunto efectos complejos¹⁸, unos evidentes y otros menos tangibles, sobre el desarrollo económico y social (PNUD, 2012, pp. 4-8).

En el segundo escenario, la Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo Río+20, caracterizada por el proceso de globalización y los riesgos globales, las sociedades no occidentales comparten con occidente no solo el mismo espacio y tiempo, sino los mismo retos básicos (Beck, 2002, citado en Pacheco y Pastrana, 2010, p. 583), que obedecen a la necesidad de contrarrestar diversos tipos de problemas de carácter global que requieren un altísimo grado de cooperación internacional y el desarrollo de estrategias y programas específicos por parte de los actores que intervienen en ellos (Pacheco y Pastrana, 2010, p. 583).

En este orden de ideas, el reto de Colombia en la Cumbre Río+20 es poder posicionar una visión del desarrollo sostenible que contribuya al fortalecimiento de objetivos y acciones que promuevan la transición global hacia la economía verde, sin detrimento de los ecosistemas¹⁹. Para ello, se debe hacer hincapié en el fortalecimiento de la gobernanza global²⁰.

Así las cosas, Colombia debe jugar un rol protagónico, al contar con condiciones materiales, interpretativas y situaciones domésticas (Chafetz, 1996, p. 664, citado en Velosa, 2012), que potencializan sus actuaciones y dan credibilidad a nivel global²¹, ya que ofrece una oportunidad única en un momento de gran incertidumbre con relación a la aplicabilidad del *desarrollo sostenible*.

Otros procesos de la ONU son responsables de hacer frente a determinados retos urgentes que enfrenta el mundo, tales como la Convención Marco de Cambio Climático. Por su parte, la Cumbre de la Tierra tiene la tarea esencial de la comprensión de cómo estos retos deben abordarse de forma articulada, pero aún más importante es poder establecer una agenda para la transición mundial aunque esta vez se debe poner la economía en transición, en el corazón de las acciones para el cambio (Jenkins & Simms, 2012).

¹⁸ Un ejemplo en el contexto regional: la Cumbre de las Américas es en un escenario propicio para examinar y promover acciones conjuntas relacionadas con una cultura de la gestión del riesgo y perfilar nuevos temas a liderar en la agenda de política exterior colombiana.

"El análisis de los recientes desastres en el foro Hemisférico es una tarea fundamental, que parte de comprender los impactos profundos que dejan los desastres, las causas reales que empujan la generación de los riesgos y la compleja dimensión regional que estos asumen cuando se generan, manifiestan e impactan varios países simultáneamente. Este análisis de los impactos y las causas es la base para generar, desde las máximas instancias políticas de la región, un proceso social de aprendizaje de las lecciones que dejan estos eventos y que orientan el camino que los Estados deben recorrer para fortalecer sus capacidades, su cultura y sus instituciones para evitar nuevas catástrofes" (PNUD, 2012, p. 7).

¹⁹ En otras palabras, superar el dilema de una racionalidad económica que cuantifica, sustentada como base de desarrollo, frente a una racionalidad ambiental que invita a reflexionar sobre cómo las problemáticas ambientales rebasan el propósito de realizar ajustes (ecológicos) estructurales al sistema económico y de construir un futuro sustentable a través de acciones racionales con arreglo a valores ambientales. (Leff, 2000, p. 25).

²⁰ La cual surge como un sistema basado en la cooperación internacional, que en el sistema internacional articula actores estatales y no estatales como organizaciones internacionales, la sociedad civil global, empresas transnacionales, medios de comunicación y comunidades epistémicas, con la finalidad de dar solución a determinados problemas globales a través del fortalecimiento de los regímenes internacionales y de la ejecución de programas y estrategias específicas que los desarrollen (Pacheco y Pastrana, 2010, p. 583).

²¹ Como ejemplo, se encuentra: ser un Estado reconocido entre los 20 países megadiversos; contar con ser la primer iniciativa regional en incorporar al ordenamiento nacional el régimen internacional y continuar en el desarrollo de políticas en pro de biodiversidad y conservación a través del fomento de áreas protegidas y la declaración de ecosistemas de importancia estratégica como los humedales. Todo ello en un contexto de país en desarrollo.

En este sentido, la apuesta por la materialización de los objetivos del desarrollo sostenible debe ser entendida como el proceso de expandir las oportunidades de la gente, que permita mejorar la calidad individual y colectiva de la vida y el pleno ejercicio de las libertades y los derechos (Cordonier, 2009, p. 21).

¿La locomotora minera para el desarrollo o para la degradación ambiental?

El Estado colombiano se perfila como promotor de la conservación y garante de la protección de ecosistemas vulnerables. En este contexto el Plan Nacional de Desarrollo impulsa la Prosperidad Democrática a través de cinco locomotoras – agricultura, minero energética, infraestructura, vivienda e innovación –, las cuales conforman la estrategia de crecimiento económico sostenible y de competitividad como pilar fundamental para alcanzar un mayor bienestar de la población (DNP, 2011).

De esta manera, la *locomotora* minera energética comparte con la *locomotora* en agricultura la misión de fomentar el bienestar social a través de la reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades y la convergencia del desarrollo regional. Dicha afirmación nos promueve la siguiente pregunta, ¿son compatibles la gestión ambiental, el desarrollo rural y la minería como expresión clara de la inversión extranjera directa?

Al respecto, el Estado colombiano ha iniciado una campaña de fomento a la minería *sostenible* de gran escala, teniendo como uno de sus argumentos, en palabras del Presidente Santos (2012), que “la minería²² emplea de manera directa a más de 200 mil colombianos y de forma indirecta a otros 670 mil, así no sólo contribuye a la reducción de la pobreza sino también a la generación de empleo, dos de los tres ejes de nuestro Plan Nacional de Desarrollo”.

Al mismo tiempo, se han promovido avances en la recomposición del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como mayor protagonismo y credibilidad del Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, a través de proyectos como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

No obstante, en las zonas rurales, la minería legal o ilegal genera conflictos sociales. Promueve cambios en las prácticas campesinas, generando que productores agrícolas transformen su vocación hacia la de consumidores. Igualmente, se generan tensiones con relación al uso y aprovechamiento de recursos naturales, como el agua y la tierra, lo cual fomenta, en algunos casos, la venta de la tenencia de la tierra por parte de los campesinos. Esto se traduce en el desplazamiento hacia los centros urbanos, en donde las familias terminan sumando al índice de población marginal.

²² Entre las principales proyectos mineros se encuentra Gramalote (Antioquia), responsable B2Gold y Anglo Gold Ashanti Ltd; Cañaveral (Guajira), responsable MPX Colombia S.A.; La Colosa (Tolima), responsable Anglo Gold Ashanti; La Bodega (Santander), responsable Ventana Gold Corporation; Marmato (Caldas), responsable Medoro Resources; El Descanso Sur (Simaloa, Cesar), responsable Drummond Ltd.; Cerrejón zona sur (Guajira), responsable Cerrejón Ltd. y San Jorge (Córdoba), responsable Cerromatoso S.A. (DNP, 2011).

En el caso de Colombia, la preocupación por proteger el patrimonio ambiental del país ha sido marginal. El agotamiento de los recursos naturales y la excesiva explotación productiva han puesto en riesgo ecosistemas estratégicos (nacimientos y fuentes de agua, páramos y bosques), coberturas vegetales y reservas forestales (Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2011, p. 24). Ejemplo de ello se presenta en el incremento de las áreas en las que recaen derechos mineros, que tuvieron una proliferación desde 1,13 millones de hectáreas hasta 8,53 millones durante los ocho años del gobierno Uribe. Esto incluye áreas de páramo, un ecosistema frágil entre la línea de bosque a 3.800 m de altitud y la de las nieves perpetuas a 4.800 m. En la actualidad 122.000 hectáreas (6,3% del área de los páramos) tienen concedidos derechos de minería, a pesar de que esto es ilegal (Avendaño, 2010, 2011).

Otra situación que persiste frente a la vulnerabilidad del sector rural es la subvaloración del sector. La agricultura colombiana ha contribuido al total del Producto Interno Bruto (PIB) del país con un porcentaje que oscila entre 10 y 14% desde 1994 (DANE, 2009)²³. En contraste, el sector minero, que en 2002 representaba 1,5% del PIB país, en el año 2008 representó 1,6% del PIB país.

Así las cosas, la transformación del Estado colombiano de vocación agrícola a vocación minera se sustenta en un modelo de desarrollo basado en un enfoque que equipara crecimiento económico con progreso y bienestar; un balance entre Estado y mercado que privilegia el papel de este sobre aquel; una apuesta por el gran empresariado como el principal motor del desarrollo; y una preferencia por los subsidios focalizados antes que por la inversión en bienes públicos como herramienta de política pública (Informe Nacional De Desarrollo Humano, 2011, p. 23).

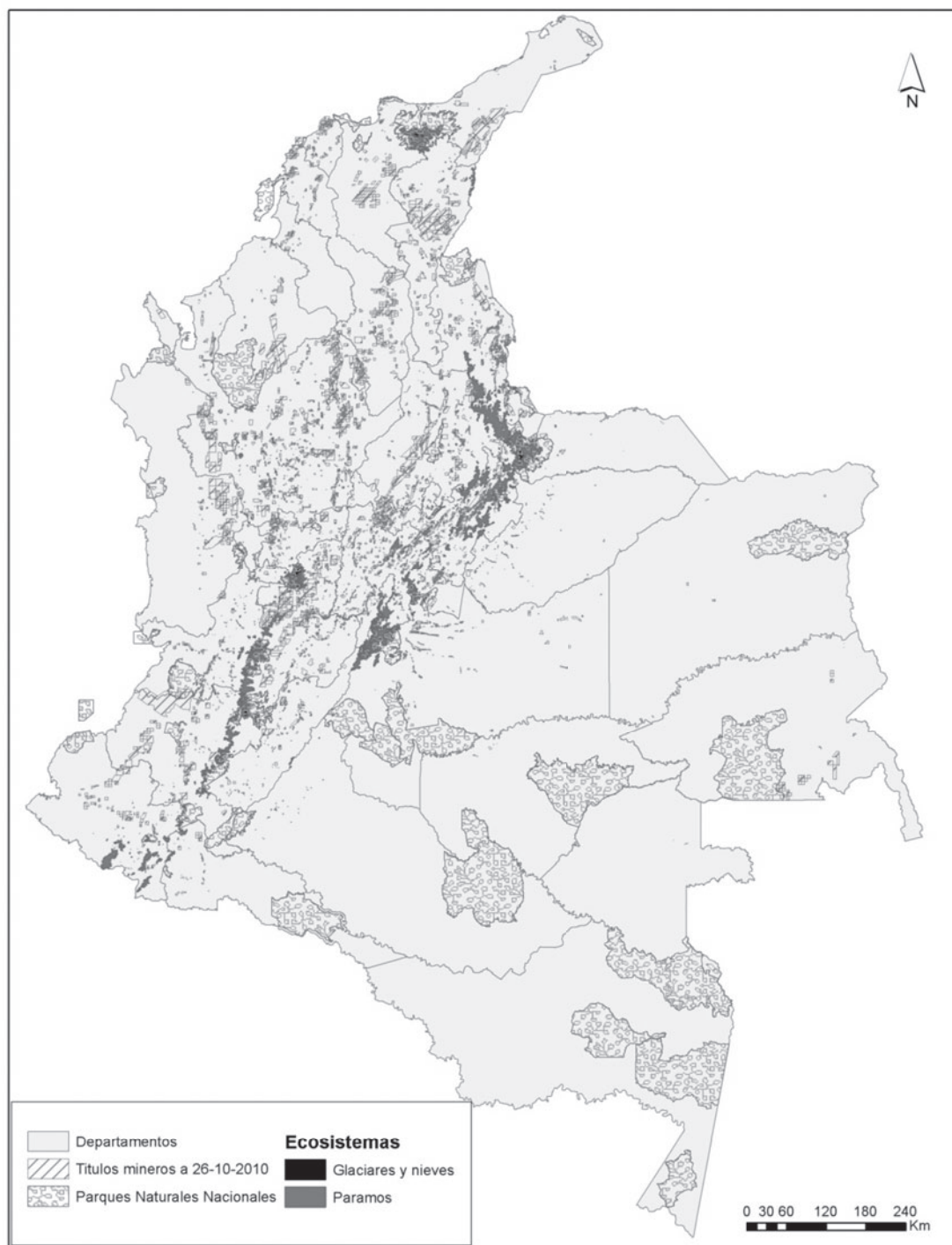
En concordancia con lo expuesto, la Resolución 180241 (febrero 24 de 2012)²⁴ del Ministerio de Minas y Energía determinó como áreas estratégicas de explotación minera un territorio total de 2.900.947,78 hectáreas, que en términos generales corresponden a 2,5% del territorio colombiano, independiente de las 4.988.360 Has con títulos mineros concedidos hasta junio 26 de 2011 y las 26.348.040 Has de títulos mineros solicitados a diciembre de 2010. No obstante, si se revisan, las áreas declaradas estratégicas mineras y concesionadas coinciden con los departamentos de mayor producción agrícola y a su vez con áreas de importancia ecosistémica, como reservas forestales reguladas por la Ley 2 de 1959 y zonas de páramo (ver Gráfico 2).

Lo anterior sin tener en cuenta las explotaciones ilícitas que según el Informe del Estado de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente 2010-2011, son 9.420, cifra que supera los 9.011 títulos inscritos en el Registro Nacional Minero (Contraloría General de la República, 2011).

²³ El sector satisface gran parte de la demanda alimentaria de la Nación, provee materias primas para una diversidad de industrias (harinas, chocolates, confitería, concentrados, pulpas, aceites, tabaco, textil, lácteos), tiene una importante participación en los mercados internacionales de café, banano, azúcar y aceite de palmiste, genera 21% del empleo del país (DANE, 2009), y ocupa 44,8% del total de área planimetrada nacional (DANE, 2009).

²⁴ Los departamentos que corresponde las 2.900.947,78 hectáreas como áreas con potencial mineral son Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca

Gráfico 2. Ecosistemas en Colombia



Un ejemplo que evidencia una dicotomía entre la visión del desarrollo rural, la gestión ambiental y la *locomotora* minera, es el caso del municipio de Cajamarca (Tolima), donde se pretende desarrollar el proyecto minero La Colosa²⁵. Reconocido por su histórica y fuerte vocación agrícola, tiene un área aproximada de 51.528 hectáreas, de las cuales 40.869 (79,31% del área del municipio) se encuentran dentro de la Zona de Reserva Forestal Central, declarada por la Ley 2 de 1959. Sin embargo, de las 51.528 hectáreas del municipio, actualmente 44.276 (85,93% del área del municipio) cuentan con títulos Mineros (Ingeominas, 2010).

En concordancia, hay falta de articulación institucional que a su vez repercute en la ausencia o debilidad del Estado en ejecutar las políticas y directrices nacionales, los cuales en muchos casos corresponden a previas obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano, a saber, la especial protección de ecosistemas vulnerables estipulado en el Convenio de Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994).

De igual forma, otro de los hechos que caracteriza la falta de cohesión entre la visión de desarrollo rural, la gestión ambiental y el posible desarrollo desde la minería, es el acceso a la información y a la incidencia en la toma de decisión que privilegia a sectores y grupos económicos determinados²⁶. El efecto de la *puerta giratoria*²⁷ es muestra del conflicto de intereses que pueden surgir entre el sector público y el privado cuando antiguos empleados del gobierno pasado ahora trabajan para compañías mineras²⁸.

Esta situación genera ventajas en el relacionamiento de ciertas empresas del sector minero frente a la autoridad y regulación que debe fomentar el sector público, también promueve un tráfico de intereses que fomenta un fortalecimiento de grupos económicos, en detrimento de los intereses nacionales.

Las comunidades indígenas son las más golpeadas por estos proyectos mineros. Para ejemplo, la construcción del ferrocarril y el puerto de Dibuya en Guajira. Los Wiwa, Koguis, Kankuamo y Arhuaco que consideran al río Ranchería parte fundamental de su cosmogonía, no entienden por

²⁵ El proyecto La Colosa tiene como objetivo adelantar labores de exploración minera, para identificar áreas que revisten interés aurífero. El área local de La Colosa suma 4.000 hectáreas. El área regional total del proyecto es de 515,75 hectáreas, la cual se encuentra localizada en su totalidad en la Reserva Forestal Central, creada mediante la Ley 2 de 1959. La empresa AGA ha estado dirigiendo allí actividades de exploración minera desde comienzos del año 2007 (Informe de Pax Christi sobre el proyecto minero de AGA en Cajamarca, 2009).

²⁶ Para el ex ministro de Minas y Energía Rodrigo Villamizar (2001), el Estado en sus políticas de explotación de recursos naturales comete ciertas injusticias con las comunidades que abren espacios para el conflicto. "Siempre volvemos a los puntos de coherencia entre las políticas del gobierno y sobre todo entre los estamentos mismos institucionales internos del gobierno en si hay claridad y transparencia; muchas veces ahí es donde ocurre la mayor parte de las injusticias, no se aplica la norma, no se convocan las consultas" (Avellaneda, 2004, p. 484).

²⁷ La puerta giratoria consiste en la rotación entre el sector público y el privado de personas que, por su experiencia, preparación y capacidad son expertas en un tema o actividad y son llamadas a prestar un servicio público para aprovechar en beneficio de todos sus inmensas calidades (Galán, 2011).

²⁸ Tal es el caso de Julián Villaruel, quien fue el director de Ingeominas desde febrero de 2005 a marzo de 2007, y es ahora el responsable de Anglo Gold Ashanti en las operaciones de Gramalote en el Norte de Santander, o el ex ministro de Minas y Energía Hernán Martínez, el mismo que lideró la elaboración del nuevo Código Minero y quien entró a formar parte de la junta directiva de Medoro Resources, la compañía venezolana que impulsa el florecimiento minero del país (El Espectador, 2011, abril). Véanse también las actividades realizadas por el empresario brasileño Eike Batista.

qué el Estado colombiano permitió construir un puerto en una salida al mar que es sagrada para ellos²⁹ (Duzán, 2011).

El fortalecimiento de gremios económicos a nivel doméstico puede repercutir en el quehacer del Estado, a nivel del ejercicio de políticas nacionales y el desarrollo de la política exterior, reduciendo el uso de dispositivos de política exterior que pongan en peligro intereses económico de dichas élites (Flemes, 2012). Es así como la política nacional de producción más limpia y el mecanismo de desarrollo limpio en el marco del protocolo de Kyoto, a pesar de ser competencia del Ministerio de Minas y Energía, esta entidad no señala mayores actividades y avances en la materia (CGR, 2011, p. 163).

Otro hecho que podría suceder sería el desconocimiento del Convenio 169 del OIT de 1989, la autodeterminación de los pueblos y el derecho fundamental a la consulta previa, frente a la implementación de proyectos mineros que en pro del crecimiento económico trasgredan derechos humanos consagrados en el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

Así las cosas, los conflictos internos relacionados con la degradación ambiental a causa de la explotación de recursos, en este caso mineros, promueven conflictos sociales que vulneran comunidades indígenas, afros y campesinas, por culpa de la poca capacidad institucional de control, la inadecuada o nula incorporación y articulación del quehacer misional y legal de la normativa ambiental o en algunos casos el desconocimiento de dichos marcos normativos debido a presiones de grupos domésticos o extranjeros. Como resultado, este panorama representa para Colombia un contradicción frente a la imagen que desea proyectar en el exterior de *Greeing the State*, dejando en entredicho el papel proactivo que actualmente lidera en escenarios globales y regionales.

Por lo tanto, es necesario revisar y ponderar en términos económicos, sociales y ambientales, los aspectos positivos y negativos que las *locomotoras*, en especial la minera, generan para la materialización de la *Prosperidad para todos*.

Conclusiones

1. Se reconoce la preocupación y el carácter proactivo que el Estado ha mantenido para la incorporación del régimen internacional ambiental al ordenamiento nacional; más de 30 artículos en la Constitución Política de Colombia, así como la ratificación de la mayoría de los tratados en materia ambiental, lo demuestran. No obstante, la proliferación de normatividad ambiental en Colombia no es suficiente para afirmar que es un Estado que posee gestión, control y administración de sus recursos naturales. Por el contrario, la situación que se vislumbra es la falta de continuidad en la formulación y el desarrollo de políticas ambientales, propia de un rol pasivo frente a la gestión ambiental.

²⁹ Dicha situación reafirma la razón por la que las comunidades sufren mayor vulneración de sus derechos individuales y colectivos, consistente en que sus territorios adquieren un valor en medio del conflicto, tanto desde el punto de vista estratégico de los actores armados como desde la posibilidad de explotación de los recursos naturales con vocación para el desarrollo en infraestructura o en concesiones a empresas nacionales o extranjeras (Macana y Ordóñez, 2010, p. 260).

2. La fuerte tendencia de securitización desarrollada en el gobierno Uribe instrumentalizó la política exterior colombiana, como medio para impulsar la Seguridad Democrática. Dicha situación generó que el tema ambiental sufriera una marginación al interior de la PEC. De esta manera la imagen proactiva que el Estado colombiano había posicionado en los escenarios internacionales fue antagónica a la ejercida en el gobierno Uribe, como consecuencia del reajuste ministerial del momento. Sin embargo, en el gobierno Santos se genera una reingeniería de la administración y gestión ambiental, creando, nuevamente, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, lo cual promovió un giro en el quehacer de la política ambiental.
3. A partir de la ola invernal que ocurrió en 2010 y principios de 2011, los conceptos y el proceso de mitigación y adaptación al cambio climático, así como la cultura de gestión del riesgo, se convierten en elementos clave y transversales en la política nacional. Sin embargo, la materialización de acciones que mitiguen y cesen los diferentes problemas que promueve la vulnerabilidad en el territorio colombiano —la deforestación; inadecuados sistemas productivos; la ‘potrerización’ de la tierra; la minería sin criterio de sostenibilidad, entre otros— deben estar acompañados de la articulación, la inclusión y las capacidades de los diferentes actores que involucra el sector público, en sus diversos niveles. Igualmente, se debe propiciar la participación del sector privado y la sociedad civil, ya que la efectividad y eficacia para el cumplimiento de las *estrategias de gestión ambiental y del riesgo* dependen de la participación y el accionar de una gobernanza nacional instalada que dé cumplimiento a los compromisos que Colombia ha adquirido en el marco del CMNUCC.
4. La locomotora mineral es un apuesta al desarrollo económico que actualmente se debate entre la posibilidad de que el Estado colombiano acceda a recursos por medio de la inversión extranjera y la poca capacidad de las instituciones públicas de conjugar el desarrollo del sector con la protección ambiental y agrícola del país. Esta situación podría poner en detrimento la imagen que el gobierno de Santos ha querido impulsar de Colombia, como un Estado que cree y le apuesta al desarrollo sostenible. En este sentido, los conflictos sociales en torno al manejo de los recursos naturales y, en algunos casos, relacionados con el despojamiento de los territorios de comunidades étnicas, promueven la brecha entre el significado y el ejercicio del desarrollo sostenible que Colombia está promoviendo discutir en escenarios multilaterales como la Cumbre de la Tierra Río+20.

Recomendaciones

El tema ambiental debe continuar perfilándose como un área bandera de la política exterior colombiana, que permita el ejercicio de la diplomacia desde un escenario de cooperación e integración, fundamentado en el *soft power*. Continuar, desarrollando una posición activa y clara frente a la defensa y la gestión ambiental en escenarios multilaterales, puede repercutir en posicionarse el liderazgo al interior de agendas regionales.

Para ello Colombia debe concentrarse en el cumplimiento y la inserción de asuntos prioritarios en el régimen ambiental global-regional y local:

1. El desarrollo sostenible que promueva dinámicas que reformule y consolidación la visión de economía verde. La cumbre de Río+20 es la oportunidad de sentar las bases de una propuesta

de desarrollo sostenible desde modelos de inclusión desarrollados a escalas locales. Esta oportunidad de compartir el debate sobre el modelo de desarrollo que continúa generando desigualdades e inequidades de toda índole, permite reafirmar otras miradas y formas de construir desarrollo desde abajo.

Es un escenario estratégico para que Colombia reafirme su imagen y activismo en pro de construir modelos de desarrollo incluyentes que permitan ser adaptados a las realidades locales y no impuestos como hasta ahora se ha venido ejerciendo. Por ello, la tarea de proponer unos objetivos del desarrollo sostenible es un aspecto positivo que debe continuar ejerciéndose en la cumbre y después de ella, tanto en el ámbito nacional como en espacios de integración como CAN y OTCA.

2. La mitigación y adaptación al cambio climático, que contribuya a la cultura de gestión ambiental y del riesgo. Es una realidad la necesidad de mitigar y generar acciones de adaptación, para ello es vital continuar en el desarrollo de programas como Carbono cero, Mecanismo de producción más limpia y los REDD (desde lo local), teniendo en cuenta la diversidad y discriminación positiva relacionada con los diferentes actores involucrados.

En un contexto regional, Colombia debe continuar impulsando en la OTCA, así como en la ZIF, el desarrollo de proyectos que contribuyan a la reducción de emisiones por deforestación y degradación ambiental. Igualmente debe propender, en el marco de cooperación, la participación de otros actores de la sociedad civil, como comunidades étnicas, ONG y academia.

Con relación a este último debe incentivar la investigación y los estudios de regiones relacionados con la cuenca del Amazonas, así como las cuencas de los ríos Putumayo y Orinoco, que contribuyan al desarrollo de líneas base para el diseño y la implementación de políticas acertadas. En este mismo sentido, puede promover con los Estados fronterizos bancos de proyectos que fomenten la interdisciplinaria y el fortalecimiento de comunidades científicas alrededor de alternativas de mitigación y adaptación en zonas fronterizas.

A escala Internacional, COP 18 debe ser una ventana de evaluación frente al desarrollo y los resultados de proyectos de energías alternativas en Colombia, igualmente se deben generar estrategias de acciones conjuntas con Estados pares que permitan identificar posiciones en bloque que equilibren el debate sobre la ejecución de la hoja de ruta de Balí.

3. La biodiversidad, la protección y el manejo adecuado de ecosistemas estratégicos que garanticen el bienestar y la equidad social. A nivel global se debe participar de manera más activa en la Convención Internacional para la Protección de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (RAMSAR).

En la Convención de Diversidad Biológica se debe continuar con la participación actual, procurando generar una mayor coordinación entre los compromisos adquiridos en el marco del convenio y el desarrollo a nivel nacional.

La CDB marca una visión de conservación que Colombia ha procurado sostener a través del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Esto debe continuar siendo un objetivo, en especial ampliar el número de SINAP, SIRAP y SIMAP, desde una concesión de protección de ecosistemas estratégicos y gestión integral del recurso hídrico.

4. La participación de diferentes actores que contribuyan al fortalecimiento de una gobernanza ambiental local-global. El sector industrial, la academia, las comunidades étnicas y la sociedad

civil (ciudadanos y ONG) son actores clave en la formulación, la definición, la ejecución y el control de las políticas en materia de gestión ambiental, tanto a nivel local como global. Es por ello que deben existir mayores espacios de diálogo y debate que procuren la adecuada implementación de las políticas diseñadas, donde la participación se refleje en acciones colectivas que se convierten en eje fundamental para la gestión de los bienes de uso común, como son los recursos naturales.

En la medida que exista mayor información y participación en la toma de decisiones local, regional y global, menores serán los conflictos sociales que se generen en torno al uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Referencias

- Ander-Egg, E. (1995). *Para salvar la tierra. El desafío ecológico 1*. Buenos Aires: Editorial Lumen.
- Arellano, J. (2008). Resurgimiento minero en Perú: ¿una versión moderna de una vieja maldición? *Colombia Internacional*, enero-junio, pp. 60-83.
- Avellaneda, A. (2008). Petróleo, Ambiente y Conflicto en Colombia. En *Guerra Sociedad y medio ambiente*. Colombia: Foro Nacional Ambiental y Friedrich Ebert Stiftung.
- Banco Mundial. (2007). *Informe sobre el desarrollo mundial, el desarrollo y la próxima generación*. Recuperado en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2007/Resources/1489782-1158107976655/overview-es.pdf>
- Bell, D. (1987). *El advenimiento de la Sociedad Post Industrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Bonilla, M. (2011, abril 17). La puerta giratoria. *El Espectador*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-263793-puerta-giratoria>
- Borda, S. et al. (2011) *Misión de Política Exterior 2009-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, CESO.
- Carrizosa, J. (2008). Instituciones y ambiente. En *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia*. Colombia: Foro Nacional Ambiental y Friedrich Ebert Stiftung.
- Carvajal, L. (2009). Posmodernismos y constructivismo: su utilidad para analizar la política exterior colombiana. *Oasis*, 14, pp. 201-218.
- Contraloría General de la República de Colombia. (2011). *Informe del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011*. Bogotá: Contraloría General de la República de Colombia.
- Cordonier, M. (2010). El papel de los foros internacionales en la promoción del desarrollo sostenible. *Sustainable Development Law & Policy*, X (4), pp.21-36.
- Cruz Roja Colombiana. (2008). *Experiencia de la Cruz Roja Colombiana en Cambio Climático*. Recuperado en: <http://www.cruzrojacolombiana.org/Historias/Caso%20de%20estudio%20Cambio%20climatico%20Colombia.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Conpes 3705*. Recuperado en: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/DocumentosConpes.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos*. Recuperado en: <http://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>
- Dussel, E. (2001). Principios éticos y economía (en torno a la posición de Amartya Sen). *Signos Filosóficos*, julio-diciembre, pp. 133-152.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Galán, R. (2011, junio 27). *La puerta giratoria, otro punto de vista. La Silla Vacía*. Recuperado en: <http://www.lasillavacia.com/elblogueo/rgalan/25437/la-puerta-giratoria-otro-punto-de-vista>
- Graña, F. (2005). Globalización, gobernanza y Estado mínimo: pocas luces y muchas sombras. *Polis Revista Universidad Bolivariana*, 3 (012). Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/305/30531204.pdf>
- Jenkins, T. & Simms, S. (2012). *Paper 1: the green economy global transition 2012*. Recuperado en: http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/PAPER%201_Green%20Economy_Final_vj.pdf

- Keohan, R. & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Leff, E. (1998). *Saber Ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México D.F.: Siglo XXI y PNUMA.
- Leff, E. (2000). *Pensar la complejidad ambiental*, En E. Left (Coord.), *La Complejidad ambiental*. México D.F.: Siglo XXI.
- Macana, M. y Ordóñez, S. (2010). Presente y futuro de los derechos de las minorías étnicas en Colombia: perspectivas para el 2010-2014. En E. Pastrana, S. Jost y M. Márquez (Eds.), *Más Allá de la seguridad Democrática, agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 251-270). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). *Colombia cree que la conferencia de Río+20 "no puede permitirse un fracaso"*. Recuperado en: <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1306&conID=8017>
- Ministerio de Minas y Energía. (2010). *Sector minero y petrolero en Colombia*. Recuperado en: http://www.acp.com.co/assets/documents/asuntos%20economicos/exploracion%20y%20produccion/2010/doctecnico_prorroga_aranceles_2010.pdf
- Messner, D. (2002). La gobernanza Global y el futuro de los Estados nacionales a principios de siglo XXI. Una perspectiva Europea. En C. Maggi y D. Messner (Eds.), *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina* (pp. 35-67). Venezuela: Nueva Sociedad.
- Russell, R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: GEL.
- Pardo, Á. (2011, diciembre 23). La locomotora minera puja, pero el Gobierno perdió el año. *El Espectador*. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-318360-locomotora-minera-puja-el-gobierno-perdio-el-ano>
- Pastrana, E. y Pacheco, Y. (2010). La convención Ramsar a lo largo del eje local-Global: protección de humedales en el Valle del Cauca. *Papel Político*, 15 (2), pp. 573-616.
- Pastrana, E. (2011) La política Exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? *Kas Papers*, 15.
- Pérez, E. (2000). *Derecho ambiental*. Colombia: Editorial. McGraw-Hill Interamericana.
- Pérez, J. (2005). Medio ambiente, globalización, mercado y desarrollo humano (un breve recuento histórico y situación actual del debate). *Aportes*, X (028), pp.121-135.
- PNUD. (2011). *Colombia Rural Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: INDH y PNUD.
- PNUD. (2012). *Reduciendo los riesgos y atendiendo los desastres en las Américas*. Recuperado en: <https://www.vicumbredelasamericas.com/assets/files/desastres/pnud-reduciendo-riesgos-atendiendo-desastres-en-americas.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2011). *Desarrollo Rural Perspectivas Agropecuarias*. Recuperado en http://www.minagricultura.gov.co/archivos/perspectivas_2_2011_verde.pdf
- Rodríguez, M. (1994). El desarrollo sostenible, ¿utopía o realidad para Colombia? En M. Rodríguez (Ed) *La política ambiental del fin de siglo: una agenda para Colombia* (pp. 16- 43). Bogotá: CEREC.
- Rodríguez, M. (1998). *La reforma Ambiental en Colombia*. Colombia: Fundación FES en coedición con TM editores.
- Rodríguez, M. (2011). Perspectivas del problema ambiental en la Política Exterior Colombiana. En S. Borda. et al., *Misión Política Exterior 2009-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, CESO.

- Sistema Informativo del Gobierno. (2012, febrero 23). *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el Primer Congreso Anual de Minería a Gran Escala*. Recuperado en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Febrero/Paginas/20120223_07.aspx
- Velosa, E. (2012) Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Wend, A. (1992). Anarchy is what States Make of it. *The Social Construction of Power Politics. International Organization* 46, pp. 129-177. Recuperado en: <http://www.jstor.org/stable/2706858>



Colombia y su pretensión de liderazgo regional en la política ambiental

*Yilly Vanessa Pacheco**

Introducción

Los problemas de degradación ambiental que afectan a los países andinos y amazónicos plantean la necesidad de fortalecer la cooperación internacional entre estos Estados y desarrollar políticas efectivas para la protección del medio ambiente. En ese sentido, organizaciones regionales como la Comunidad Andina de Naciones y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónico (OTCA), en fase de relanzamiento desde 2009, ofrecen a Colombia un escenario importante en el que puede perfilarse como líder regional.

Así, el presente capítulo, que integra la visión del realismo neoclásico y del constructivismo, se estructura en tres partes: en la primera, aborda la problemática regional ambiental andino amazónica, a partir de la caracterización de los principales problemas, su importancia en la política exterior colombiana (PEC), y el papel de Colombia en la agenda regional ambiental; en la segunda, se estudia la OTCA, considerando su reactivación en el último periodo, y la posición de Colombia frente a la Organización; por último, se evalúan las perspectivas de cooperación entre Colombia y Brasil para el fortalecimiento de

* Abogada, egresada de la Facultad de Derecho de la USC. Investigadora del Grupo Gicpoderi, categoría A en Colciencias. Ex becaria del Programa Jóvenes Investigadores de Colciencias 2010-2011. Candidata a Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la USC. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura, seccional Cali.

dicho régimen ambiental, con base en los intereses comunes para el posible desarrollo conjunto de una política regional ambiental.

La problemática regional ambiental andino amazónica

Caracterización de los principales problemas ambientales en el escenario regional

La problemática ambiental regional toma lugar en dos escenarios: por un lado, el andino, y por otro, el amazónico. A nivel de los países andinos, las políticas de apertura económica, adelantadas en el contexto de la globalización, han llevado a la reprimarización de las economías de los países de la región y en consecuencia al incremento de la explotación de su biodiversidad (recursos marinos, agrícolas, forestales) y de sus recursos mineros e hidrocarburos. En efecto, los procesos de deterioro ambiental, como la deforestación, la erosión, la sedimentación, la contaminación y la urbanización acelerada, así como la explotación insostenible de sus abundantes recursos naturales, afecta sensiblemente la biodiversidad de la región, que se calcula en 25% de la biodiversidad total del planeta (Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, p. 11).

Los países andinos también se caracterizan por su vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático dada la fragilidad de sus ecosistemas y poblaciones. En cuanto a los primeros, los glaciares andinos, que representan 99% de los glaciares tropicales del planeta, han perdido hasta 80% de su superficie glaciar, comprometiendo severamente la regularidad del suministro de agua en numerosas cuencas, con impactos consecuentes sobre la agricultura, la biodiversidad, la generación de energía y el consumo doméstico, principalmente (CAN, 2008, p. 37). Igualmente, los recursos hídricos de la región andina se ven afectados por impactos y presiones ejercidas por los factores de alteración de la oferta hídrica, tales como las variaciones climáticas y el cambio climático, las nuevas formas de ocupación del territorio, el aprovechamiento y uso de la oferta hídrica, los megaproyectos de infraestructura, el crecimiento de la población y sus actividades, entre otros (SG-CAN, 2012, p. 3).

Ahora bien, adicional a este escenario común entre los andinos, la degradación ambiental se manifiesta de manera particular en las zonas fronterizas en cada uno de los Estados: en Ecuador, con las explotaciones madereras y petroleras, así como con las intensas fumigaciones con glifosato por parte de Colombia en la frontera norte; en Venezuela, con la explotación de oro en las zonas amazónicas; y en el caso de Perú, la ausencia de una política viable especialmente en la Amazonía de este país ha ocasionado también problemas ambientales (Bonilla y Cepik, 2004, pp. 79-81).

Por otra parte, el escenario amazónico está caracterizado por ser un espacio con más de 7,4 millones de km² compartidos entre los Estados de Bolivia, Brasil, Perú, Colombia, Ecuador, Venezuela, Guyana y Surinam – todos miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónico –, que incluyendo la parte de la Guyana Francesa, elevaría la extensión a 8,1 millones de km² (SP OTCA, 2009, p. 8, citado por Oliveira, 2011, p. 1). Es una de las subregiones del mundo más ricas en ríos, selvas, recursos energéticos y biodiversidad, y se constituye como una región hidrográfica compuesta por el río Amazonas, el más grande y caudaloso del planeta, con sus 6.500 km y una extensión aproximada de 6.869.344 km². La participación territorial en la

cuenca por parte de los distintos países del área corresponde en 67,7% al Brasil, seguida por los países andinos, que en su conjunto representan 32,3%, de los cuales Colombia ostenta 5,5%. La Amazonía colombiana cuenta con un territorio aproximado de 300.092 km², con localidades en Guaviare, Guainía, Vaupés, Putumayo y Amazonas, incluyendo la sierra de La Macarena (SIAMAC, citado por Rengifo y González, 2006, p. 1).

Sin embargo, históricamente la región amazónica se ha visto afectada por diferentes problemáticas ambientales, derivadas en principio del desinterés de los Estados en su protección, por cuanto era considerada una zona improductiva y en ese sentido, se incrementaron paulatinamente las prácticas de deforestación, extensión de la ganadería y la agricultura. En la actualidad, también afectan a la Amazonía los monocultivos, la construcción de carreteras, la futura construcción de represas, la posesión ilegal de tierra, la ineficacia de la normatividad nacional, la densificación y urbanización, los cultivos ilícitos, las fumigaciones con glifosato, la explotación petrolera y aurífera (BBC, 2008), la extracción de madera y el cultivo de coca, así como los problemas de narcotráfico, contrabando y guerrillas.

Ahora bien, los problemas ambientales de la zona también tienen implicaciones en la seguridad de la región. Ciertamente, lo ambiental se encuentra a la cabeza de los problemas de *securitización* en el espacio global, en lo referido a la región andino- amazónica. Ello también en lo que tiene que ver con la percepción estatal de sus consecuencias de seguridad por la fragilidad de los ecosistemas amazónicos en particular, su conexión íntima con los espacios andinos en relación con los recursos hídricos, las presiones demográficas y los proyectos estatales de desarrollo económico y explotación de recursos (Bonilla y Cepik, 2004, p. 84).

Así las cosas, el escenario regional está caracterizado por múltiples problemas ambientales que son comunes a los Estados andinos y amazónicos, dado el espacio de la Amazonía continental que comparten y, específicamente en materia de fronteras, la protección al medio ambiente alcanza otros espectros de acción de los Estados en su política exterior, como en el área de seguridad y defensa.

Importancia de la problemática ambiental regional en la política exterior colombiana

Las potencialidades de América Latina debido a las características ecológicas de su territorio fueron incorporadas en el discurso del presidente Santos, quien destacó su importancia en el escenario global: provisión de alimentos, agua, biocombustibles y pulmones naturales como las selvas, para la satisfacción de las necesidades de supervivencia de la humanidad, así como la concentración de 20% de la oferta mundial de agua dulce y 50% de la biodiversidad del planeta en la Amazonía (Presidencia, 2010a, 2011). Lo anterior sirvió para resaltar en la comunidad internacional las fortalezas ecológicas y ambientales de Colombia, ubicándolo como el país con mayor biodiversidad por kilómetro cuadrado (Presidencia, 2010b), al lado del país con mayor diversidad en el mundo: Brasil. En consecuencia, el uso sostenible de la biodiversidad, las energías limpias, la seguridad alimentaria, el desarrollo tecnológico, entre otros, son temas clave en esta reorientación de la PEC en la era Santos¹.

¹ Pastrana (2011b) sostiene que observamos un cambio temático en la agenda de política exterior en donde temas como la seguridad, el narcotráfico y el terrorismo pierden centralidad, mientras que asuntos globales como el

Ahora bien, destacar en el escenario internacional a Colombia y Brasil y de alguna manera equipararlos por su riqueza biológica, no podría interpretarse desde el realismo neoclásico como una impugnación relativa de la potencia regional secundaria a la potencia regional, en razón a su capacidad en recursos naturales, por cuanto no se despliega ningún enfoque competitivo (Flemes, 2012, en este volumen). Por el contrario, esta actitud del presidente Santos hace parte de la construcción de la idea del nuevo rol de Colombia a nivel regional y de su proyección internacional, por lo que es más bien un llamado tácito a Brasil para que el líder regional pueda ver en Colombia un aliado, por su interés en proteger la biodiversidad. Esto bien puede ser tomado como la creación de un proceso de enlace que permite a los Estados más débiles involucrar a los Estados más poderosos en asuntos multinivel, con el propósito de crear una red de intercambios y relaciones sostenidas en el tiempo, a tal punto que los intereses del Estado objeto de las acciones son redefinidos (Goh, 2008, p. 121, citado por Flemes en este volumen).

En concordancia con la construcción de la nueva imagen de Colombia a nivel internacional, el nuevo Gobierno ha perfilado a Colombia como un país interesado en Río+20, en la articulación de los objetivos de la agenda de desarrollo sostenible y los objetivos del milenio, en apoyar iniciativas internacionales como la de reducción de emisiones por deforestación y degradación, la construcción de un nuevo acuerdo posKyoto, a la vez que muestra hacia afuera el compromiso del país en el monitoreo de sus bosques, de sus emisiones de carbono y del estado de su biodiversidad (Discurso AGNU 2010), la continuación con las áreas protegidas en parques naturales, motivar un plan masivo de reforestación y restauración con la meta de tener cero pérdida de bosques naturales y cero pérdida de biodiversidad para 2025 (Discurso Objetivos del Milenio), consecuente con las propuestas de actores no gubernamentales que reclaman cero deforestación en la Amazonía (Greenpeace, 2012).

A nivel regional, no es clara la pretensión de liderazgo por parte de Colombia ya que en la integración con América Latina no privilegia el componente ambiental, sino que al enfocarse en la generación de oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico, se excluye la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica como escenario de interés para el Estado colombiano (Cancillería, 2012).

De manera bilateral, Colombia promueve la cooperación con sus vecinos de Perú y Ecuador (Presidencia, 2012) para combatir la minería y el tráfico ilegal de madera como amenazas comunes al medio ambiente, como quiera que la proyección de Colombia en cuanto a su posicionamiento como actor internacional de peso, con capacidad de aportar al progreso de otros Estados, exige, en el marco de la cooperación internacional, aspecto fundamental de la PEC, la complementariedad de los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental.

De lo anterior se colige que trasladar al escenario internacional las potencialidades y fortalezas ambientales de la región, y de Colombia como parte de ella, así como los compromisos para contrarrestar la problemática ambiental actual, ha sido importante para Colombia en la era Santos. No obstante, es necesario evaluar el rol de Colombia en desarrollo de la agenda regional ambiental para determinar si efectivamente el país se perfila como líder en el escenario regional.

cambio climático, los derechos humanos, la seguridad energética y la reforma de las instituciones de Bretton Woods adquieren progresivamente una mayor importancia para Colombia (p. 12).

El papel de Colombia en la agenda regional ambiental: entre la CAN y la OTCA

Agenda ambiental andina

La agenda ambiental de la región está determinada a partir de la convergencia de las agendas de dos escenarios: el andino y el amazónico. En el marco de la Comunidad Andina de Naciones, en la actualidad se encuentra en construcción la Agenda Ambiental Andina 2012-2016 (en adelante AAA), como continuación de los proyectos comprendidos en la Agenda del periodo 2006-2010, aprobada en la III Reunión del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la CAN, la cual giró en torno principalmente a tres ejes temáticos: biodiversidad, cambio climático y recursos hídricos. Además, incluía como temas transversales: fortalecimiento de capacidades en comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible, educación ambiental y producción y consumo sostenible (CAN, 2012, SG/dt443). Durante este periodo, la protección al medio ambiente en la CAN obtuvo algunos logros en esos ejes, gracias a la cooperación internacional.

Tabla 1. Agenda Ambiental Andina 2006-2010

Ejes	Avances
Biodiversidad	Implementación de programas y proyectos abordando la gestión de ecosistemas de interés subregional como la Amazonía, el páramo y el bosque andino, desarrollando conceptos e instrumentos para apoyar la toma de decisiones e implementando experiencias de conservación y uso sostenible/sustentable de la biodiversidad asociado a caminos ancestrales e iniciativas de gestión de ecosistemas transfronterizos, en el marco de la gestión de áreas naturales protegidas.
Cambio climático	Desarrollo de foros de discusión regional sobre los efectos del cambio climático y la implementación de iniciativas relacionadas con el análisis de los impactos, el monitoreo de los efectos del cambio climático en la Comunidad Andina y un proyecto subregional en la materia.
Recursos hídricos	Aprobación de la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Adicionalmente se ha trabajado en la generación de información de soporte como es el caso del mapa de unidades hidrográficas

Fuente: elaboración propia con base en Documento de Trabajo SG/dt 443/Rev. 2, del 21 de febrero de 2012

La Agenda Ambiental Andina 2012-2016 tiene como objetivo orientar acciones conjuntas para la coordinación de políticas y estrategias comunitarias, que contribuyan a mejorar la gestión ambiental y el desarrollo sostenible/sustentable en armonía con la naturaleza, profundizando el proceso de integración y fortaleciendo las capacidades nacionales y subregionales en materia ambiental (CAN, 2012, SG/dt443). En ese sentido, se destaca:

- Continuidad de la estrategia regional de biodiversidad.
- Implementación, evaluación y consolidación del Programa de Biodiversidad para la Región Amazónica de los países andinos, BioCAN.

- Fomento de la cooperación y sinergias entre los programas nacionales de biocomercio-aprovechamiento sostenible-sustentable, en coordinación con las acciones y los proyectos de carácter subregional (CAF, OTCA, UNCTAD, entre otros).
- Implementación del Sistema Andino de Información y Monitoreo de la CAN.
- Creación de un Plan de Acción Andino sobre Cambio Climático.
- Propósito de implementar la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.
- Promoción de acciones conjuntas para el desarrollo, el fortalecimiento y la sostenibilidad de la gestión integrada de este recurso.
- Contribuir a la incorporación de dicha gestión en los procesos de producción y de desarrollo en los países miembros.

Agenda amazónica

La actual Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica, aprobada en la X Reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, contiene dos ejes de abordaje transversal: conservación y uso sostenible-sustentable de los recursos naturales renovables, y desarrollo sostenible-sustentable (OTCA, 2010, p. 12). A partir de ahí, la Agenda versa sobre: protección y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, asuntos indígenas, gestión del conocimiento e intercambio de informaciones, gestión regional de salud, infraestructura y transporte, navegación comercial, y turismo, además de temas emergentes como desarrollo regional, cambio climático y energía (OTCA, 2010, p. 13).

En sentido estricto, la protección del medio ambiente a partir de la visión de la nueva Agenda Estratégica de Cooperación se proyecta en conservación, protección y aprovechamiento sostenible-sustentable de los recursos naturales renovables, para lo cual se establece el objetivo de contribuir para el desarrollo sostenible, los modos de vida sustentables y el mantenimiento de un ambiente limpio y saludable en la región. Así, los subtemas que maneja la Agenda en este eje establecen actividades a corto, mediano y largo plazo, así como diferentes líneas de acción.

Ahora bien, es importante señalar que en las agendas andinas y amazónicas es posible identificar puntos de convergencia. Según el Memorando de Entendimiento entre la CAN y la OTCA (2004), áreas programáticas como agua, bosques y diversidad biológica, eran clave para la cooperación de las organizaciones. Sin mayores éxitos, el Memorando tuvo una vigencia de cinco años y a la fecha no ha sido suscrito un nuevo documento que renueve los lazos de cooperación entre estas dos organizaciones regionales. Al parecer, la coincidencia de prioridades, ámbitos geográficos e intereses comunes como la integración regional, el desarrollo sostenible, la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales y la aplicación de los mecanismos necesarios para el desarrollo de la región, aducidos en el texto de memorando, no trascendieron del plano del reconocimiento en lo formal a la concreción de actividades puntuales de cooperación entre las dos organizaciones.

Ahora, si bien al parecer algunos hechos de la política exterior colombiana durante 2011 dan cuenta de una búsqueda de liderazgo regional por parte del país (Pastrana, 2011b, p. 17), no es clara la proyección de Colombia como líder en la agenda regional ambiental, pues no han sido

perceptibles los cambios en la administración Santos a partir del multilateralismo que ha venido incentivando su Gobierno. En efecto, el papel desempeñado por Colombia en el desarrollo de la agenda regional ambiental evidencia su fragilidad a partir de la falta de continuidad en los acuerdos y programas ambientales de la CAN, y de su participación en diversos programas de la OTCA, en particular en el campo de las áreas protegidas (Rodríguez, 2010, pp. 453-455). El Estado colombiano no se ha caracterizado por la presentación de iniciativas para el desarrollo de programas multinacionales amazónicos, tanto en la OTCA como en la CAN, por lo cual se hace necesario que Colombia identifique y promueva sistemáticamente campos en los que los países amazónicos o los andinos puedan presentar posiciones comunes en las negociaciones internacionales globales, en particular en los casos de cambio climático y biodiversidad (p. 446).

Tabla 2. Subtemas Agenda Amazónica

Subtema	Objetivo
Bosques	Gestión forestal integrada e integral y sostenible/sustentable para el manejo y conservación de bosques que resulte en beneficios reales para las poblaciones locales.
Recursos hídricos	Apoyar la construcción y difusión de un marco de referencia para la gestión eficiente, integrada e integral de los recursos hídricos, para promover un mayor acceso de la población al recurso agua, a sus servicios, especialmente al saneamiento como medida que contribuya a mejorar la calidad de vida de las poblaciones amazónicas.
Gestión, monitoreo y control de especies de fauna y flora silvestre amenazadas	Fortalecer, bajo una perspectiva regional, la capacidad institucional y técnica de los países de la Región Amazónica, en la gestión, monitoreo y control de especies de fauna y flora silvestres amenazadas por el comercio.
Áreas protegidas	Fortalecer la gestión de los sistemas nacionales de áreas protegidas bajo un enfoque ecosistémico, contribuyendo a la conservación de la biodiversidad en un contexto regional.
Uso sostenible de la biodiversidad y promoción del biocomercio	Promover el uso sostenible y la conservación de la diversidad biológica, a través de acciones regionales que favorezcan las inversiones y el comercio de productos derivados de la biodiversidad de los Países Miembros de la OTCA, con énfasis en la agregación de valor en el país de origen y en la distribución justa y equitativa de beneficios, priorizando el desarrollo local y la seguridad alimentaria.
Investigación, tecnología e innovación en diversidad amazónica	Fortalecer y desarrollar conocimientos y capacidades científicas, tecnológicas y de innovación, así como incorporar los saberes y conocimientos y prácticas tradicionales para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad amazónica

Fuente: elaboración propia con base en la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica (2010)

La falta de liderazgo de Colombia en el escenario amazónico se confirma con su participación en la XI Reunión de ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, celebrada en Manaus el pasado 22 de noviembre de 2011, en la que sólo los gobiernos de Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia presentaron iniciativas para el desarrollo de la Organización, las cuales quedaron consagradas en el Compromiso de Manaus.

Tabla 3. XI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros de la OTCA

Estado	Iniciativa
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Realización del Seminario “Desafíos y Oportunidades de la Cooperación Amazónica”, con el objetivo reposicionar a la OTCA en la agenda política regional, en esta nueva etapa de consolidación institucional. • Buscar viabilizar recursos del Fondo Amazonia para el financiamiento de proyectos de monitoreo de la cobertura forestal en la región amazónica. Este tipo de iniciativa podría considerarse como un mecanismo innovador y ejemplo a seguir por parte de la Organización.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Crear una Universidad Regional Amazónica, como centro académico y de investigación, de carácter intergubernamental, adscrito a la OTCA. • En el marco de las iniciativas de mitigación del cambio climático, propuesta ecuatoriana que busca proteger a la biodiversidad, a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y promover un modelo de desarrollo sostenible/sustentable. • Ofrecimiento para acoger la XII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros de la OTCA, en el segundo semestre de 2012.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Realización, en el primer trimestre de 2012, en Lima, Perú, de la II Reunión de Ministros de Medio Ambiente de los Países Miembros de la OTCA. En esa oportunidad, deberán examinarse entre otros temas, la contribución de la OTCA para el proceso de la Conferencia de Río+20.

Fuente: elaboración propia con base en el Compromiso de Manaus (22 de noviembre de 2011)

Finalmente, esta falta de iniciativa del Gobierno colombiano en el contexto de la OTCA se ve reflejada en las actividades específicas que involucran a Colombia a partir del Plan de Trabajo elaborado por la Coordinación de Medio Ambiente de la Secretaría Permanente de la OTCA para el año 2012, que bien deben convertirse en oportunidad para el Estado colombiano de mejorar su participación en la Organización:

- Recurso hídrico: con el propósito de promover la discusión de problemáticas particulares de manejo de cuencas en áreas de frontera, se establecen actividades de manejo conjunto de aguas subterráneas y superficiales en la región de tres fronteras (Brasil, Colombia, Perú), para lo cual se requiere realizar la caracterización ambiental, climática y socioeconómica del área, la constitución de un Comité Técnico Bi-nacional para Leticia-Tabatinga y desarrollar un modelo de agua subterránea a nivel de subcuenca.
- Áreas protegidas: apoyar las iniciativas nacionales de conservación en zonas de frontera identificadas por su valor para la conservación, y en esa medida, privilegiar el Proyecto Trinacional de Conservación de Áreas Protegidas (Ecuador-Colombia-Perú).

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica en la política regional ambiental

Reactivación y desarrollo de la OTCA en el último periodo

La OTCA es una organización intergubernamental de carácter regional, conformada por los Estados soberanos parte del TCA: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y

Venezuela. Su creación, iniciativa del Gobierno brasileño con Fernando Henrique Cardoso a la cabeza, se ajusta al ideal brasileño del multilateralismo en América del Sur para dar respuestas regionales conjuntas a los desafíos de la globalización, como expresión de su “hegemonía consensual” (Flemes, 2012, en este volumen), lo que se evidencia con la aparición de otras iniciativas regionales de Brasil, como la Unasur y la IIRSA, con las que la OTCA ha empezado a tender algunos lazos para su fortalecimiento como organización regional.

Después de un primer periodo de actividad de cinco años comprendidos entre 2004 y 2009, y debido a los limitados logros alcanzados por la Organización —si se toma en consideración la importancia global de la región amazónica— (Rodríguez, 2010, p. 453), los presidentes de los países amazónicos decidieron renovar el papel de la Organización, lo que quedó consagrado en la Declaración de Manaus 2009. Ello condujo a la posterior expedición de la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica, por parte de los ministros de Relaciones Exteriores del TCA, aprobada en su IX Reunión, en noviembre de 2010.

Esta fase de relanzamiento se soporta en el interés de los Jefes de Estado —tomadores de decisión— de dar a la OTCA un renovado y moderno papel como foro de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta para enfrentar los nuevos y complejos desafíos internacionales que se presentan, así como reafirmar la importancia de reactivar las comisiones nacionales permanentes como instancias encargadas de la ejecución de las decisiones emanadas de las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores. Así las cosas, desde la perspectiva ideacional, la Declaración de Manaus contiene las nuevas creencias compartidas por los jefes de Estado con respecto al papel de la OTCA, es decir, las reglas de juego que orientan la actuación de los miembros de la Organización. Esto se vio reflejado un año después en la Nueva Agenda Estratégica de Cooperación, aprobada por los cancilleres mediante la Declaración de Lima.

A partir de ahí, se dio continuidad a algunos programas y proyectos como el Sistema de Vigilancia Ambiental de la Amazonía y el Programa OTCA Biodiversidad (con apoyo del BID) y el Programa Regional de la Amazonía (financiado por las agencias de fomento de Alemania y Holanda). Igualmente, durante 2011 se avanzó en la elaboración de otros proyectos prioritarios como el de Gestión de Recursos Hídricos (financiamiento del Fondo Mundial para Medio Ambiente) y el de Monitoreo de la Cobertura Forestal (Ferreira, 2011, p. 9). A la fecha se encuentran aprobados y en fase de ejecución los respectivos planes de trabajo 2012 de las coordinaciones de la OTCA: de transporte, infraestructura, comunicación y turismo; de medio ambiente; de salud; de asuntos indígenas; y de ciencia, tecnología e innovación (OTCA, 2012).

Ahora bien, expertos, diplomáticos, representantes de instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, se han manifestado frente al rol que debe desempeñar Brasil en esta nueva era de la Organización, concluyendo que debe incrementar sus contribuciones en 2012 para ampliar la capacidad de la Secretaría Permanente de dar el apoyo necesario a los Estados miembros; ofrecer apoyo financiero no reembolsable a los demás miembros para proyectos de prevención y combate de la deforestación y también para la conservación y uso sustentable de la selva amazónica a través de iniciativas como el Fondo de la Amazonía; poner a disposición de la OTCA y de los Estados miembros el *know how* del BNDES en la administración del Fondo de la Amazonía; poner a disposición iniciativas brasileñas que servirían en toda la región, como el

Programa Bolsa Verde²; fortalecer la relación de la OTCA con la IIRSA y la Unasur; mejorar las estructuras de gobernanza multinivel con la participación de instituciones públicas y privadas, *think tanks*, empresarios, etcétera; y promover la creación y actualización de sistemas nacionales de monitoreo forestal compatibles y complementarios con los demás países amazónicos, entre otros (Ferreira, 2011, pp. 9-10; Becker, 2011, p. 10; Oliveira, 2011, p. 13).

Así pues, el futuro de Brasil en la OTCA está en construcción a partir de la visión, los intereses y las expectativas de diferentes actores sociales, buscando además el equilibrio entre su liderazgo regional, que propende por en mejorar las relaciones con sus vecinos con los que comparte un territorio común admirable, sin que sea visto como un “imperialista” regional (Oliveira, 2011, p. 13).

Colombia frente a la OTCA

Este nuevo contexto de reactivación de la OTCA coincide con el cambio de gobierno en Colombia, y la asunción en el poder del presidente Santos, lo cual tiene un impacto directo en la forma en que el país, como potencia secundaria, impugna o coopera con la potencia principal, en este caso Brasil, respecto a los asuntos regionales (Flemes, 2012, en este volumen). En efecto, los líderes nacionales en cuanto tomadores de decisión, son jugadores importantes en el proceso de formulación de la política exterior puesto que determinan el comportamiento del Estado de acuerdo al tipo de rol que identifican (Grossman, 2005, p. 336, citado por Velosa, 2012, en este volumen). A su vez, el tipo de rol que asume el Estado se cimienta sobre las ideas del líder, y en este caso, dado que la política exterior colombiana tiene un carácter presidencialista, es determinante la idea del multilateralismo y el interés de liderazgo que ha imprimido Santos.

Así las cosas, la posición de Colombia frente a la reactivación y el desarrollo de la OTCA es de aceptación y respaldo a la continuidad del proceso. De hecho, el Gobierno colombiano, en cabeza del presidente Santos, reafirmó junto al entonces mandatario brasileño Lula da Silva, la urgencia e importancia del relanzamiento de la OTCA (OTCA, 2010b) durante la primera visita que hizo Santos a Brasil después de su posesión, en la que coincidieron con la necesidad de dar continuidad y profundizar las relaciones en la agenda bilateral. No obstante, ese respaldo no se ha materializado en acciones concretas ni en propuestas que perfilen a Colombia como líder en la subregión. Hasta el momento, la OTCA ha representado para Colombia un espacio que promueve la cooperación internacional en el desarrollo de algunos proyectos relacionados con la conservación de la Amazonía, pero sin mayor proyección de liderazgo. Colombia ha mantenido en la Organización un rol de Estado receptor de ayudas y no se ha proyectado como un líder asumiendo los costos políticos y financieros que esto implica³.

En ese sentido, la participación de Colombia durante este Gobierno se ha limitado a las dos reuniones de ministros de Relaciones Exteriores: en noviembre de 2010, en la cual se contribuyó

² Mediante este Programa, cuya ley fue sancionada por la presidenta Roussef el 17 de octubre de 2011, se paga la suma de R\$300 por trimestre a familias de situación de extrema pobreza que vivan en zonas de conservación y desarrollen actividades de preservación del medio ambiente.

³ Para Pastrana (2011b), cuando se habla del liderazgo de Colombia en la región, suele haber sensibilidades políticas en contra, por lo cual el país deberá acompañar su proyección individual con gestos concretos de interés por el desarrollo de la región. Estos gestos pueden acarrear costos concretos (políticos y financieros) que Colombia tendría que asumir para perfilarse no más como un Estado receptor de ayudas e internacionalmente dependiente, sino como un socio dispuesto a pagar el precio de su liderazgo regional al contribuir a la disminución de las asimetrías (p. 18).

a la elaboración de la Nueva Agenda de Cooperación Amazónica, y la segunda, en noviembre de 2011, que concluyó con el Compromiso de Manaos. En esta última cumbre, la participación colombiana se concentró en el apoyo a iniciativas de Rio+20, proponiendo objetivos de desarrollo sostenible, la necesidad de proyectar una imagen común del desarrollo de la Amazonía, la necesidad de avanzar en el proyecto de Reglamento sobre la navegación comercial en los ríos amazónicos y el apoyo a la idea de que el nuevo secretario general deba ser presentado por Surinam (MRREE, 2012, p. 1).

A nivel interno, parece haberse reactivado la Comisión Nacional Permanente, creada en 2005 mediante el Decreto 3479, en la que la Cancillería viene coordinando actividades con las distintas instituciones que la integran, en el marco de los ejes temáticos de la Nueva Agenda Estratégica de Cooperación: ministerios del Interior, Defensa, Protección Social, Comercio y Turismo, Educación, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Transporte, así como el Departamento Nacional de Planeación y Colciencias. En ese sentido, la Comisión presentó en diciembre pasado un informe evaluativo de actividades realizadas durante 2011, obteniendo el apoyo del Secretario General de la OTCA para avanzar en temas que aún falta por profundizar (MRREE, 2012, p. 2).

Ahora bien, Colombia como potencia secundaria representa un actor importante en este proceso de reactivación de la OTCA. Si bien Brasil ha sido el líder tradicional de la Organización incluso desde la firma misma del TCA y ésta a su vez se ajusta a los valores e ideales de su política exterior en cuanto a solidaridad y pragmatismo, la OTCA no se ha potencializado como organización en el contexto regional —de hecho se le ha criticado que parezca más un instrumento de relación bilateral de Brasil con sus vecinos amazónicos—, ni siquiera se ha articulado efectivamente a las otras iniciativas brasileñas como la Unasur y la IIRSA, lo que se esperaría que ocurriera en esta fase de renovación.

En ese contexto, para la OTCA Colombia representa la opción de potencializar su gestión y, a su vez, ésta representa un escenario importante para que el país se profile como líder regional, especialmente si se tiene en cuenta que el presidente Santos ha manifestado a nivel internacional la importancia del país en el escenario global por su riqueza en diversidad biológica, y de la Amazonía por cuanto concentra 20% de la oferta mundial de agua dulce y 50% de la biodiversidad del planeta. Igualmente, ha destacado el papel que Latinoamérica está llamada a desempeñar por las características ecológicas de su territorio, que la perfilan como proveedora de alimentos, agua, biocombustibles y pulmones naturales como las selvas, para la satisfacción de las necesidades de supervivencia de la humanidad.

Cooperación Colombia-Brasil en la política regional ambiental

Intereses comunes para el desarrollo conjunto de una política regional ambiental

De los convenios complementarios a los acuerdos básicos de cooperación celebrados en la era Uribe y en la era Santos entre Colombia y la República Federativa del Brasil, se identifican

intereses comunes de las partes, relacionados con el fomento del desarrollo sustentable a partir del aprovechamiento de las fortalezas ecológicas de sus territorios. Así, temas como agricultura, biocombustibles y seguridad energética, seguridad alimentaria y la integración de los países a través de la red fluvial amazónica, han revestido importancia de lado y lado.

Desde la era Uribe, los gobiernos nacionales de Brasil y Colombia coincidieron en la importancia de la red fluvial amazónica como vía para la integración, la complementación económica y el desarrollo regional. En ese sentido, manifestaron su apoyo a los estudios de la IIRSA, sobre la navegabilidad del río Putumayo, encaminados a la consolidación del corredor de transporte intermodal Tumaco-Puerto Asís-Belem do Pará. Igualmente, los mandatarios promovieron la III Reunión del Grupo de Trabajo Bilateral en Medio Ambiente, destacando la importancia del fortalecimiento de mecanismos de acción en materia de áreas protegidas (Presidencia, 2009).

Con relación a los biocombustibles, se han identificado posiciones comunes entre Brasil y Colombia en el desarrollo de sus políticas gubernamentales. Los biocombustibles representan una alternativa energética social, ambiental y económicamente sostenible, especialmente para los países en desarrollo, por lo que se hace necesario explorar y profundizar modalidades de cooperación bilateral en este sector (Presidencia, 2009)⁴.

El tema energético se ha mantenido como punto de encuentro en las agendas de los Estados, aún cuando se produjo cambio de gobierno en Colombia. Brasil y Colombia se identifican a sí mismos como los países suramericanos más avanzados en lo que se refiere a las políticas nacionales para bioenergía, poseedores del mayor potencial para la expansión sostenible de la producción de biocombustibles. En efecto, la existencia de mecanismos de cooperación bilateral existentes en las áreas de energía, agricultura, medio ambiente, ciencia y tecnología sobre biocombustibles, y la gestión del Grupo de Trabajo Bilateral sobre Biocombustibles, son algunas de las fortalezas⁵. En ese sentido, los mandatarios Santos y Da Silva reconocieron la energía como un recurso esencial para la mejoría de las condiciones de vida de los pueblos, y que su acceso es altamente relevante para el crecimiento económico con equidad e inclusión social y para el enfrentamiento de los actuales desafíos globales, como el cambio climático y el desarrollo sustentable (Itamaraty, 2010).

Por otro lado, la agenda bilateral de los Estados en el área de agricultura ha conllevado a la firma de convenios complementarios sobre implementación de proyectos de capacitación técnica para: fortalecimiento de los procesos de beneficio y transformación del caucho natural en Colombia, trabajos de biología y epidemiología para el control de especies en sistemas agroforestales con cacao y capacitación técnica en cultivo del caucho en zonas de escape y de no escape (Itamaraty, 2010).

⁴ No obstante la posición del Gobierno respecto de las bondades de los biocombustibles, sus prácticas de producción por medio de la expansión de monocultivos, como el caso de la caña de azúcar, son fuertemente criticadas por los actores no gubernamentales, puesto que están asociadas a problemas de seguridad alimentaria, pérdida de biodiversidad, transformación de ecosistemas naturales y consecuente pérdida de los servicios ambientales asociados a estos ecosistemas, aumento de emisiones de GEI ante una posible deforestación de ecosistemas boscosos, aumento en el uso de fertilizantes y plaguicidas, mayor degradación y erosión de suelos, aumento en el consumo y contaminación del agua, entre otras (Pacheco, 2010, pp. 138-139; DNP, 2008, pp. 23-24).

⁵ Este Grupo fue creado en la I Reunión de la Comisión Mixta Colombia - Brasil, en junio de 2009, y el Acuerdo Básico de Cooperación Técnica Bilateral fue firmado en 1972.

En ese sentido, del último año (2011), nuevamente con cambio de gobierno, en esta ocasión el brasileño, se destaca igualmente el interés de cooperación de los Estados para impulsar la productividad económica en Colombia con relación al cultivo de caucho, la producción de fique, y la producción de carne y leche del hato bovino colombiano, a partir de la implementación de diferentes proyectos, como se observa en la Tabla 4.

Tabla 4. Convenios de cooperación bilateral Colombia - Brasil 2011 sobre medio ambiente

Convenio	Finalidad
Implementación del programa de intercambio entre instituciones brasileñas y colombianas para el fortalecimiento de proyectos que evalúen la oferta ambiental de los ecosistemas nativos, a partir de elementos de la ecología del paisaje, la epidemiología vegetal y el control biológico para el desarrollo del cultivo de caucho (<i>Hevea brasiliensis</i>)	Fortalecimiento para el desarrollo del cultivo de caucho
Transferencia de conocimientos relacionados con los avances en el cultivo, beneficio y transformación productiva de sisal en Brasil	Incrementar el valor agregado y la competitividad de la producción de fique en Colombia
Intercambio de Conocimientos sobre Implementación de Tecnologías Limpias en la Producción Ganadera Colombiana - Fase II	Incrementar la producción de carne y leche del hato bovino colombiano

Fuente: elaboración propia con base en Itamaraty, 2011

Ahora bien, la protección y el desarrollo fronterizo entre ambos países también vienen recibiendo nuevas fuerzas con el reimpulso a la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Brasil en su XIII versión para la sostenibilidad, vigilancia e integración de la Amazonía, además de situar transversalmente el apoyo a las comunidades endógenas y la cooperación técnica y científica para el uso y la conservación de los recursos disponibles (Pastrana, 2011a, p. 16). Particularmente, el Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente, durante 2009-2010, estuvo trabajando temas de interés para la región fronteriza, como extracción de recursos mineros y pesqueros, control y vigilancia de la explotación maderera, Plan Frontera Verde Colombia-Brasil (áreas protegidas, corredores ecológicos, evitar extracción mineral), monitoreo en recursos hídricos, manejo de residuos sólidos (Leticia-Tabatinga), restauración quebrada san Antonio, minería ilegal del oro y del coltán, deforestación, entre otros.

Así las cosas, aunque en principio el fortalecimiento de la política ambiental a nivel regional no parezca ser de interés común en los gobiernos de Colombia y Brasil, a excepción del tema de los biocombustibles y la seguridad energética — en el que los Estados han destacado la importancia de los esfuerzos conjuntos adelantados en el seno de la Unasur en pro de la expansión de la producción y el uso sostenible de los biocombustibles — (Itamaraty, 2010), la seguridad y sostenibilidad de la Amazonía siempre ha sido un punto de encuentro con potencial de integración no solo bilateral, sino regional, por lo que la OTCA sigue siendo esencial (Pastrana, 2011a, p. 16).

En lo que va corrido de este año, los intereses comunes de Colombia y Brasil parecen perfilarse a la seguridad de la Amazonía y la protección de los delitos transnacionales — mediante la creación de un centro integrado de información para la Amazonía, inicialmente integrado por Colombia y Brasil —, debido a su importancia estratégica con relación a la protección de los recursos naturales

y su biodiversidad, y la generación de espacios entre empresarios para fortalecer el intercambio comercial⁶.

En conclusión, sí es posible identificar intereses comunes entre Colombia y Brasil que permitan impulsar la nueva agenda ambiental en el contexto regional, puesto que en la historia reciente se ha fomentado la cooperación bilateral entre los Estados en temas que resultan de importancia e interés igualmente para los demás países miembros de la OTCA con los que comparten problemáticas ambientales comunes y transfronterizas.

Perspectivas de cooperación entre Colombia y Brasil para el desarrollo del régimen ambiental regional

La cooperación entre los países amazónicos es fundamental para que las acciones y los proyectos de desarrollo en la región sean integrados, única forma de que sean también eficaces (Ferreira, 2011, p. 6). En ese contexto, aprovechar estratégicamente el relanzamiento de la OTCA es esencial para repositonar la Organización en la región e impulsar programas y proyectos complementarios entre países amazónicos y andinos, que atiendan a las problemáticas ambientales conjuntas que los afectan y que permitan desarrollar el régimen ambiental regional y un sistema de gobernanza ambiental eficiente para la protección de la Amazonía. Así, y conforme a la trayectoria de cooperación bilateral reciente entre Brasil y Colombia sobre medio ambiente, es posible identificar perspectivas de cooperación que sirvan también al desarrollo del régimen ambiental regional.

Brasil le viene proponiendo a Colombia una integración que le apuesta a un nuevo tipo de “poder internacional”, basado en la riqueza compartida de la biodiversidad por su capacidad incalculable para robustecer industrias como la alimenticia y la farmacéutica, además de la centralidad que tiene la Amazonía en el tema del cambio climático (Pastrana, 2011b, p. 15). En ese sentido, el rol que desempeñen ambos países en el escenario internacional puede ser determinante para la integración amazónica y con ello, la vinculación de los demás miembros de la OTCA en proyectos y programas desarrollados con tal fin.

Sin embargo, dado que el rol de Brasil está fuertemente definido por la idea de progreso que ha llevado a esta potencia a convertirse en la sexta economía del mundo, ese nuevo modelo de integración puede apuntar a fomentar la deforestación en la Amazonía⁷. Precisamente, con el cambio de gobierno en Brasil y las afinidades de Dilma Rousseff con el sector empresarial y agroindustrial, la Nueva Ley Forestal impulsada por la bancada de los “ruralistas” (poderoso bloque político que defiende los intereses de la agroindustria) y aprobada en el Congreso, arriesga la continuidad de la estrategia de protección de la selva y de reforestación que tenía Lula da Silva – con Marina Silva en el Ministerio –, y que tuvo como resultado en un término de seis años, la disminución de la tasa de deforestación en 70%.

⁶ Reunión Ministros de Defensa Colombia y Brasil, 17 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/brasil-y-colombia-fortalecen-relaciones-de-seguridad-y-comercio/20120117/nota/1607880.aspx>

⁷ Según KumiNaidoo, Director Ejecutivo de Greenpeace Internacional, el crecimiento de Brasil hasta convertirse en la sexta economía más grande coincide con años consecutivos de declive de la deforestación en el Amazonas. Brasil es ahora la sexta economía del planeta, el mayor exportador de carne y el segundo exportador de granos. En: <http://www.greenpeace.org/colombia/es/Noticias/Greenpeace-exige-Deforestacion-Cero-en-Brasil-para-salvar-el-Amazonas/>

En efecto, la apuesta de Brasil al menos a un tercio en la producción agrícola mundial para 2020, aunada a presiones del sector ganadero y agrícola, y de las madereras del país y grandes proyectos de infraestructura (construcción de carreteras y represas⁸) amenazan con deshacer la legislación que ha ayudado a proteger los bosques de Brasil durante años. Con la Nueva Ley Forestal los intereses del sector privado en Brasil se verían beneficiados, toda vez que, según lo manifiestan ambientalistas, el Nuevo Código Forestal es sin duda un retroceso sin precedentes porque reduciría las zonas protegidas, fomentaría más la deforestación, legalizaría entre 35 y 40 millones de hectáreas (el tamaño de Alemania) que hoy están destinadas al cultivo y a la ganadería, se sacrificarían humedales y se dejarían impunes a quienes han destruido el bosque hasta 2008⁹.

Ante esta situación, comunidades indígenas brasileñas, representantes de la sociedad civil y hasta ONG internacionales como Greenpeace y WWF, han manifestado su desacuerdo con la nueva ley y han promovido campañas desde las redes sociales en defensa de la Amazonía. Recientemente Greenpeace ha iniciado una campaña en la que presenta una propuesta de Ley de Deforestación Cero, en respuesta a la Nueva Ley Forestal.

Es precisamente en este incierto y conflictivo escenario que se construyen las perspectivas de cooperación entre Colombia y Brasil para el régimen ambiental regional. Ciertamente, a nivel internacional, Brasil y Colombia intentan posicionarse entre los primeros oferentes mundiales de biocombustibles y buscan mecanismos para desarrollar conjuntamente este sector, tanto para el sostenimiento del mercado doméstico como para la consolidación externa¹⁰, por lo que la integración energética entre estos países —incluyendo fuentes tradicionales como el petróleo, el carbón, la electricidad y el gas— puede dejar de ser un anhelo de los colombianos y llegar a concretarse en acuerdos bilaterales o múltiples (Pastrana, 2011a, p. 15). De nuevo, la producción de biocombustible estaría afectando la Amazonía por la expansión de monocultivos de soya en esta zona. Por ello, la adopción de instrumentos multilaterales normativos al respecto puede ser un tema apropiado para la OTCA, en el que asuma el protagonismo debido en el debate desarrollo económico vs. protección al medio ambiente.

También quedarían en el tintero proyectos de largo alcance como la reactivación de la integración física suramericana y con salida colectiva al Pacífico y al Atlántico que se estancó en IIRSA, que para algunos expertos es a lo que debe apostarle primero la convergencia Colombia-Brasil (Pastrana, 2011b, p. 15), y proyectos de vigilancia y seguridad de la Amazonía como el SIVAM/SIPAM.

⁸ La construcción de la represa de Belo Monte, la tercera más grande del mundo, cuando fue autorizada por el Gobierno brasileño en 2011, generó el descontento de la sociedad brasileña y protestas por parte de tribus indígenas que han tenido que ser desplazados. La CIDH en su momento solicitó al Gobierno la suspensión del proceso de licencia. La represa inundará 516 km de selva y desplazará a 50.000 habitantes de la región.

⁹ Véanse, entre muchas otras: <http://www.concienciaeco.com/2011/12/08/el-amazonas-en-peligro-de-muerte/>; <http://www.canalazul24.com/?p=10848> y <http://www.intercambioclimatico.com/2012/03/14/la-tenaza-del-amazonas/>

¹⁰ Al respecto, Pastrana (2011a) sostiene que la seguridad energética es actualmente una inquietud bilateral convergente ante el desabastecimiento global y la volatilidad de precios en el mercado petrolífero, en medio de las crisis políticas en el Magreb y Oriente Próximo (p. 15).

Conclusiones y recomendaciones

Las potencialidades del escenario regional ambiental han servido para proyectar a Colombia como un país con fortalezas ecológicas importantes que, inserto en el contexto latinoamericano, está llamado a jugar un papel fundamental a nivel global con relación a producción agrícola y seguridad alimentaria, biocombustibles, biodiversidad, bosques, calentamiento global y contenedor de recurso hídrico.

Los múltiples problemas de sostenibilidad y seguridad ambiental que aquejan a los Estados andinos y amazónicos, con quienes Colombia comparte territorio, no hacen parte de los discursos en el escenario internacional, por lo que se recomienda al Gobierno nacional dar una mayor prioridad en la agenda internacional a los asuntos regionales de este tipo, y fortalecer los programas y proyectos propios de la Agenda Ambiental Andina y la Nueva Estrategia de Cooperación Amazónica, en las que Colombia puede consolidarse como potencia mediana con capacidad de liderazgo en proyectos que redunden en la protección efectiva del medio ambiente.

La OTCA representa para Colombia un escenario importante que no ha tenido la atención que merece en la política exterior. De hecho, los lineamientos que orientan la PEC en el gobierno Santos ignoraron las posibilidades de integración regional que ofrece la Organización, situación que debe ser corregida para consolidar al país en el escenario internacional. Así como el Presidente ha reconocido ante la comunidad internacional las ventajas ecológicas de la región, igualmente debe considerar a la Organización como actor fundamental que garantice la soberanía de los Estados amazónicos sobre sus recursos naturales y evite injerencias de terceros Estados.

Aun cuando es posible identificar intereses comunes entre Colombia y Brasil que permitan impulsar la nueva agenda ambiental en el contexto regional, principalmente porque la cooperación bilateral entre los Estados se ha dado en temas que resultan de importancia e interés igualmente para los demás países miembros de la OTCA, es necesario considerar que el liderazgo tradicional de Brasil está debilitado por las tensiones internas que vive debido al cambio de las reglas de juego (instituciones) a partir de la Nueva Ley Forestal y la construcción de la represa de Belo Monte. Ello indica que el Estado colombiano, como potencia mediana, está llamado a perfilarse como actor importante y líder en la región andino amazónica, ya que las consecuencias ambientales de las nuevas prácticas en la Amazonía brasileña generarían reacciones en cadena al ecosistema amazónico total.

Referencias

- Becker, B. (2011). Organização de um modelo sustentável para a Amazônia - A OTCA e o futuro da Cooperação Amazônica. *Seminario Desafios y Oportunidades de la Cooperación Amazónica*. Recuperado de: http://www.funag.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=125%3Aseminario-qdesafios-e-oportunidades-da-cooperacao-amazonicaq&catid=48%3Aeventos&Itemid=78
- Bonilla, A. y Cepik, M. (2004). Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates. En M. Cepik y S. Ramírez (Eds.), *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña, primeras aproximaciones* (pp. 41-94). FESCOL, IEPRI, Universidad Federal Río Grande del Sur, Bogotá.
- Cancillería, (2012). Principios y lineamientos de la Política Exterior Colombiana. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>
- Cepik, M. y Ramírez, S. (Eds.) (2004). *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña, primeras aproximaciones*. FESCOL, IEPRI, Universidad Federal Río Grande del Sur, Bogotá.
- Comunidad Andina de Naciones. (2008). El cambio climático no tiene fronteras. En *Documento de Trabajo SG/dt 443/Rev. 2, del 21 de febrero de 2012, Agenda Ambiental Andina 2012-2016*. Recuperado de: http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=01
- Comunidad Andina de Naciones. (2012). *Agenda Ambiental Andina*. Recuperado de: http://www.comunidadandina.org/agenda_ambiental.htm
- Comunidad Andina de Naciones, Secretaría General. (2012). *Documento de Trabajo SG/dt 443/Rev. 2, del 21 de febrero de 2012, Agenda Ambiental Andina 2012-2016*. Recuperado de: http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=01
- Comunidad Andina de Naciones y Organización del Tratado de Cooperación Amazónico. (2004). *Memorando de entendimiento entre la CAN y la OTCA, 29 de septiembre de 2004*. Disponible en línea: <http://www.otca.org.br/ep/proyectos-programas/index.php?id=1055>
- DNP. (2008). Lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia. En *Documento CONPES 3510* (pp. 23-24). Disponible en línea: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Biblioteca/Catalogoenl%C3%ADnea/tabid/523/Default.aspx>
- Ferreira, A. (2011). Amazônia e desenvolvimento sustentável: a importância da cooperação entre os países amazônicos. *Seminario Desafios y Oportunidades de la Cooperación Amazónica*. Recuperado de: http://www.funag.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=125%3Aseminario-qdesafios-e-oportunidades-da-cooperacao-amazonicaq&catid=48%3Aeventos&Itemid=78
- Echeverry, J. (2009). Pueblos indígenas y cambio climático: el caso de la Amazonía colombiana. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, 38 (1). Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=12612890003>
- Greenpeace. (2012). *Campaña Salva el Amazonas*. Recuperado de: <http://www.greenpeace.org/colombia/es/Noticias/Greenpeace-exige-Deforestacion-Cero-en-Brasil-para-salvar-el-Amazons/>
- Itamaraty. (2010). *Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República de Colombia sobre Cooperación en el área de bioenergía, incluyendo biocombustibles*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-ao-brasil-do-presidente-da-republica-da-colombia-juan-manuel-santos-2013-brasilia-1o-de-setembro-de-2010/?searchterm=Acuerdos%20de%20cooperaci%C3%B3n%20entre%20Colombia%20y%20Brasil>

- Itamaraty. (2011). *Acuerdos firmados entre la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia y el Canciller de Brasil el 26 de octubre de 2011*. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-ao-brasil-da-ministras-relacoes-exteriores-da-colombia-maria-angela-holguin-2013-brasilia-26-de-outubro-d-e-2011/?searchterm=acuerdos%20bilaterales%20Colombia%20-%20Brasil>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). *Respuesta a derecho de petición, 13 de marzo de 2012*. DISTD/GORIF 16905. Por: Francisco J. Coy, Director de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo.
- Oliveira, M. (2011). A OTCA e o futuro da cooperação amazônica no tema florestal: caminhos para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável na região. *Seminário Desafios y Oportunidades de la Cooperación Amazónica*. Recuperado de: http://www.funag.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=125%3Aseminario-qdesafios-e-oportunidades-da-cooperacao-amazonica&catid=48%3Aeventos&Itemid=78
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (2010). *Nueva Estrategia de Cooperación Amazónica*. Recuperado de: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_esp.pdf
- OTCA. (2010b). *Comunicado conjunto Brasil-Colombia, 1 sept. de 2010, 33*. Recuperado de: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/documentos/13_CC_Brasil_Colombia_set_2010.pdf
- OTCA. (2011). *Compromiso de Manaus, 22 de noviembre de 2011*. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/xi-reuniao-de-ministros-das-relacoes-exteriores-dos-paises-membros-da-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-manaus-22-de-novembro-de-2011-compromisso-de-manaus>
- OTCA. (2012). *Planes de Trabajo 2012 de las Coordinaciones de la OTCA*. Recuperado de: <http://www.otca.info/portal/plano-trabalho.php?p=agd>
- Pacheco, Y. (2010). *La Convención Ramsar del Régimen Internacional Ambiental en el sistema de Gobernanza Global Ambiental: análisis de las políticas de protección a humedales en el Valle del Cauca*. Monografía de grado. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Pastrana, E. (2011a). *Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil*. Working Paper No. 14. Plataforma Democrática. Recuperado de: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_14_2011_Espanhol.pdf
- Pastrana, E. (2011b). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? *KAS Paper*, 15.
- Presidencia de la República de Colombia. (2009). *Comunicado conjunto Uribe-Lula 2009: Brasil Colombia, fortaleciendo una asociación especial*. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/febrero/17/13172009.html>
- Presidencia de la República de Colombia. (2010a). *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la Reunión de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (22 de septiembre de 2010)*. Disponible en línea: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100922_11.aspx
- Presidencia de la República de Colombia. (2010b). *Intervención del Presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su 65 Período de Sesiones Ordinarias (24 de septiembre de 2010)*. Disponible en línea: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100924_07.aspx
- Presidencia de la República de Colombia. (2012). *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la presentación de la Política Forestal (26 de enero de 2012)*. Disponible en línea: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Enero/Paginas/20120126_04.aspx

- Rodríguez, M. (2010). Perspectivas del problema ambiental en la Política Exterior Colombiana. En *Misión de Política Exterior 2009-2010*. Compilado por: Borda, S.; Bell, G.; Gómez, H.; Ramírez, S.; Reina, M.; Reyes, C. y Tokatlián, J. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rengifo, D. y González, S. (2006). La Amazonía Colombiana: perspectivas de una integración subregional para el desarrollo. *Policy Paper*, 23. Disponible en: www.colombiainternacional.org
- Sistema de Información de la Amazonía Colombiana, SIAMAC. <http://www.imani.unal.edu.co/siamac.htm>



LOS DESAFÍOS REGIONALES DE COLOMBIA



■ La región andina y las incidencias geopolíticas en la inserción internacional del Estado colombiano

*Benjamín Herrera Chaves**

Introducción

La administración Santos, que se acerca a la mitad de su mandato, logró en un viraje de 180 grados al pasar de una situación de confrontación con Venezuela y Ecuador y de aislamiento en la región sudamericana, a una normalización de las relaciones con los gobiernos de los dos Estados andinos y a una proyección positiva con respecto al resto del continente, cuya manifestación más clara es el ejercicio de la secretaría general de Unasur por parte de María Emma Mejía, quien ha ejercido varios cargos en diferentes administraciones en el Estado colombiano.

El viraje dado por la administración Santos se constituye en una manifestación más del papel determinante de la figura presidencial en la definición de la política exterior y la ausencia de lo que se ha denominado una política de Estado, es decir, una política que trascienda el período que abarca una administración y asuma los intereses de la sociedad colombiana y su estructura política en el largo plazo, lo que obviamente no implica que cada mandatario no imprima su sello particular a su administración en las relaciones exteriores del Estado, pero este sello estaría enmarcado dentro de un molde que correspondería más o menos a la relación que en el plano doméstico se establece entre diferentes administraciones con la Constitución Nacional.

* Profesor de planta de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Actualmente es director de la Maestría en Relaciones Internacionales de la misma universidad.

El objetivo del presente ensayo es reflexionar sobre los determinantes geopolíticos de las regiones andina, continental y mundial que influyen en la inserción del Estado colombiano en el sistema internacional. La posición geográfica es un factor que aunado a los procesos políticos domésticos, regionales y globales, juega como condicionante en la definición de los intereses de un Estado y, por lo tanto, debería ser un elemento determinante en la definición de su política exterior.

Dinámicas regionales y continentales

En el hemisferio occidental en su totalidad y en la región sudamericana en particular, en lo referente a las relaciones interestatales el proceso más relevante es el ascenso sostenido de Brasil en lo económico, en lo social, en lo político y en lo militar. Brasil ha sobrepasado a Gran Bretaña y se sitúa actualmente como la sexta economía del mundo (CIA, World Factbook, 2012) y la primera en la región. Por su desempeño económico y su proyección política se adscribe a Brasil como una de las potencias emergentes, formando parte del acrónimo BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y del foro de diálogo para el desarrollo IBSA (India, Brasil y África del Sur). Paralelamente incrementa su posición política, proyectándose en las organizaciones internacionales globales y regionales como promotor de la multilateralidad, como mediador y constructor de procesos de paz.

El ascenso de Brasil plantea interrogantes en cuanto a los desafíos y las oportunidades que trae para los otros Estados de la región. En la literatura especializada se caracteriza claramente la posición de Brasil como hegemónica en lo regional y con una proyección mundial a lo largo del siglo. Lo que no es claro es si este ascenso realmente se puede calificar como la base para una hegemonía en la región y cuáles características asumiría comparada con otros ejemplos de ejercicio de la hegemonía a lo largo de la historia del sistema internacional y con la que ejerce los Estados Unidos de Norteamérica (independientemente de si se la considera en declive o en proceso de afirmación). La proyección regional y global de Brasil ha conducido a intentar definirla y se ha recurrido a crear conceptos que merecen ser debatidos, tales como la hegemonía consensual (Burges, 2008) o la hegemonía cooperativa (Pedersen, 2002). En estos dos casos se tiene como marco geográfico para la definición la región sudamericana y las implicaciones que la posición del Estado brasileño tiene sobre sus relaciones con los otros Estados de la región y la manera cómo éstos la asumen en la definición de sus respectivas políticas exteriores, si la perciben como una amenaza latente o actual sobre el ejercicio de la soberanía o si constituye un motor de arrastre para mejorar la inserción de Sudamérica en el sistema internacional (Flemes & Radseck, 2009).

Dentro de la misma dinámica interestatal, entre los temas recurrentes en la literatura especializada en las relaciones y en la política internacional de América Latina y de la región sudamericana, están los procesos de integración. Al respecto, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), heredera del Acuerdo Subregional Andino, es un eufemismo institucional, se mantiene por inercia burocrática e incide poco en las interrelaciones económicas y políticas de los Estados que teóricamente siguen formando parte de ella. Su contraparte es el Mercosur, con los socios mayores Brasil y Argentina y el cual a pesar de varias crisis y de los recelos de los socios menores, Uruguay y Paraguay, constituye la base económico comercial que da asidero a la proyección regional de Brasil, sirviendo de punto de atracción al resto de Estados de la región, ya sea como candidatos a formar parte de él o como observadores, y podría considerarse junto con Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) y su corolario, el CDS (Consejo de Defensa Suramericano) e IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), como los pilares del actual

proceso de regionalización que tiene lugar en el subcontinente. En el funcionamiento de estas instituciones tiende a manifestarse las contradicciones o tensiones que surgen de un intento de liderazgo continental entre las opciones expresadas por la dirigencia venezolana y la dirigencia brasileña, tensión que se expresa igualmente con la creación de la Alianza Bolivariana (ALBA), iniciativa del gobierno venezolano de Hugo Chávez y que a diferencia de Unasur, cuya vocación es suramericana, se proyecta hacia el Caribe y hacia América Central y hoy está constituida por ocho Estados¹.

IIRSA se establece a comienzos del siglo por iniciativa del entonces presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, asume como objetivos el desarrollo de los sectores de transporte, energía y comunicaciones y plantea la formulación y ejecución de los proyectos relacionados con estos sectores en 10 ejes geográficos que abarcan toda la región y que en forma de abanico, teniendo como centro las regiones más desarrolladas de Brasil, proyecta a este Estado hacia el Pacífico, a través de Bolivia y Perú en la parte media de la región, a través de Ecuador y el sur colombiano en la parte amazónica y hacia el Caribe a través de Venezuela (Senhoras, 2010). IIRSA cumpliría como macroproyecto dos funciones, una doméstica, continuar con la integración por parte del Estado brasileño de su territorio interior, valorizándolo económica, social y políticamente y generar los factores de infraestructura que permitirían crear, por primera vez en la historia de la región desde los tiempos coloniales, la interconexión de las economías sudamericanas y rompería, al menos parcialmente su vocación centrífuga, de alejamiento de la región y de interrelación casi exclusiva con las economías desarrolladas de Europa y del norte del continente.

Pero las relaciones internacionales de la región no corresponden exclusivamente a los Estados². Las dinámicas económicas, sociales que caracterizan la globalización han generado procesos transestatales en donde las fronteras son inexistentes o apenas son un referente político geográfico sin incidencia mayor en su naturaleza. Los procesos transestatales que tienen una mayor repercusión en las relaciones políticas en la región son los vinculados al tráfico ilegal de drogas, especialmente la producción de cocaína y en la última década la de los opiáceos (Rand, 2011), y que es causa y consecuencia de la formación de redes de organizaciones criminales (que como en los casos colombiano y peruano pueden estar asociadas a organizaciones insurgentes) que controlan amplias zonas territoriales, particularmente las fronterizas (Andersen, 2011), planteando un desafío al ejercicio de la soberanía estatal y generando una integración negativa transestatal de los grupos sociales involucrados. El tráfico de drogas ilegales está motivado por dos fenómenos que se sitúan corriente abajo del proceso completo, que son el consumo creciente en las sociedades posindustriales y una política de criminalización que busca situar la lucha contra las drogas esencialmente en la producción de los insumos agrícolas y en su proceso de transformación, los cuales tienen lugar en los países del sur y particularmente en las zonas rurales y selváticas que caracterizan las regiones fronterizas. El tráfico de drogas tiene como corolarios el tráfico de armas, la corrupción y el lavado de activos. La lucha por el control de estas zonas explica en una alta proporción los índices de violencia e inseguridad que caracterizan las fronteras, en especial las de los países andinos y amazónicos.

¹ Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y Las Granadinas y Venezuela.

² Algunos podrían aducir y con relativa razón que ya no estaríamos hablando de relaciones internacionales, sino de relaciones posinternacionales (Ferguson & Manbach, 2004) pero por comodidad seguiremos utilizando este término, considerando que abarca relaciones que involucran a actores distintos a los Estados y dinámicas que afectan el ejercicio de autoridad de los mismos.

Relacionados con las actividades de las organizaciones criminales transestatales que controlan el tráfico de drogas ilegales y otro tipo de comercio como el de animales y plantas exóticas, se encuentran los efectos negativos sobre el medio ambiente, la contaminación de las cuencas hidrográficas y particularmente la deforestación y con ella la pérdida de biodiversidad (Fjeldså et al., 2005). Las actividades relacionadas con la producción y el tráfico de drogas ilegales también tienen efectos en el desplazamiento de poblaciones y en la degradación de la biodiversidad de la región.

Estos procesos trascienden el área andina y sudamericana, abarcan la totalidad del continente y se extienden a nivel transcontinental. Pero, en particular, la política de la lucha contra las drogas ilícitas junto con la guerra contra el terrorismo internacional sirven de pretexto para una creciente presencia militar de los Estados Unidos de Norteamérica en resto del continente, particularmente en América Central, lo cual teniendo en cuenta la posición hegemónica del Estado norteamericano en el sistema internacional y en el continente constituye un factor geopolítico que incide en la inserción de los Estados sudamericanos en el mismo, en sus interrelaciones y en las relaciones con los otros Estados y actores internacionales. La presencia militar norteamericana en la región se materializa en el Comando Sur (United States Southern Command-Southcom) que cobija a la tres fuerzas militares clásicas, en particular la IV flota, que fue nuevamente puesta en acción en 2008 después de 58 años de inactividad, un cuerpo de marines y una fuerza de operaciones especiales.

Dinámicas globales

Las dinámicas políticas que tienen como trasfondo o como soporte los aspectos geográficos a nivel regional se inscriben en la problemática de las relaciones de poder en el sistema internacional. La proyección de Brasil es el caso más relevante desde el punto de vista interestatal y la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas y su conexión con la guerra contra el llamado terrorismo internacional, la más visible en relación con las actividades y procesos transestatales.

Como se mencionó más arriba, el ascenso de Brasil o la percepción que se tiene del Estado brasileño como potencia emergente están relacionados fundamentalmente con su desempeño económico y con el activismo demostrado en algunas áreas, como su pretensión de llegar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro permanente, su papel relevante en las sociedades lusitanas, particularmente en las ex colonias portuguesas de África, su participación en la misión de paz en Haití y su mediación en los conflictos regionales y el intento de mediar en uno extraregional (el programa nuclear iraní). Es necesario, sin embargo, aclarar que este activismo así como su presencia relevante en los foros multilaterales no se debe exclusivamente a su desempeño económico. Brasil dispone de un cuerpo diplomático calificado y profesional, lo cual se constituye en un factor de poder en la política internacional.

Brasil, como su inclusión en el acrónimo BRIC lo manifiesta, es parte de un grupo de potencias emergentes. En el caso del Estado sudamericano es claro ya que Brasil, a pesar de su tamaño geográfico, demográfico y económico, hasta ahora no había jugado un papel mundial y aún se podría relativizar su papel regional hasta hace pocas décadas. En los otros casos, particularmente Rusia y China, el adjetivo de emergente no es tan claro y sólo adquiere algún sentido dentro del contexto de la posguerra fría y la percepción de que la potencia hegemónica en el sistema es Estados Unidos de Norteamérica.

El desmembramiento de la Unión Soviética a comienzos de la década de los 90 dejó un vacío, pero al desaparecer la URSS no desaparecieron con ella todos los factores de poder y la Federación Rusa mantuvo algunos de los principales, un territorio que la convierte en un actor europeo, asiático, en sus vertientes de Cáucaso, Asia Central y Asia Pacífico, el puesto permanente en el Consejo de Seguridad, la capacidad armamentista nuclear (reducida por negociación, pero que la mantiene como el segundo Estado con armas nucleares, lejos por encima de los siguientes en la lista, Francia y Gran Bretaña) y unas reservas de gas y de petróleo que se constituirían en la base para su despegue económico y su reafirmación como potencia regional.

En cuanto a China continental, ha sido una potencia regional dotada de armas nucleares desde la primera mitad de la década de los 60 y dada su posición en el sistema internacional ocupa, al igual que Rusia, un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Lo que es nuevo en la China contemporánea es su despegue económico y el efecto que ejerce sobre el sistema económico mundial. Obviamente este crecimiento se refleja en una afirmación creciente que tiene manifestaciones políticas y militares y una presencia creciente en Asia y extraregional, particularmente en África, que la convierten en un interlocutor global de la potencia hegemónica.

Lo que se definirá en la próximas décadas es si el sistema internacional evoluciona hacia una bipolaridad, similar a la naturaleza del equilibrio de poder de la Guerra Fría, en donde a su vez se podrían dar dos escenarios, no necesariamente antinómicos, uno de confrontación y uno de condominio (que implicaría un grado de cooperación) o hacia un sistema multipolar, en donde otras potencias regionales con proyección mundial relativizarían las relaciones de poder entre las dos grandes potencias.

La naturaleza del sistema internacional está en proceso de definición. Sin embargo, asistimos a unas dinámicas geopolíticas que buscan el control de recursos que se consideran necesarios para el mantenimiento del poder o su incremento por parte de los Estados que juegan el ajedrez de la política mundial. El resultado de este juego de ajedrez será quien defina la naturaleza de este nuevo sistema internacional, global, posinternacional o la denominación que, de acuerdo a la percepción que se tenga, se le quiera dar.

El centro geopolítico del mundo es el corazón del continente asiático, Afganistán. Este Estado, a pesar de tener gas, no puede ser considerado como un territorio importante por sus reservas de hidrocarburos. Sin embargo, su posición es clave para el control o la pretensión de control de las zonas adyacentes que sí poseen importantes reservas de estas materias primas esenciales para el funcionamiento económico de todas las sociedades. Afganistán tiene fronteras con cuatro de los Estados del Asia Central ex soviética³ y proyección sobre la quinta que engloba geográficamente a las cuatro anteriores (Brill Olcott, 2010), igualmente tiene frontera con Irán. De las cinco repúblicas ex soviéticas de Asia Central, tres tienen reservas importantes de gas y petróleo e Irán es el cuarto Estado con reservas comprobadas y el cuarto productor en el mundo. Por otra parte, la posición geográfica de Afganistán permite proyectarse sobre el occidente de China, Siberia Central y Oriental, sobre la región del mar Caspio y el corredor del Cáucaso y sobre Pakistán y el norte de la India.

³ Turkmenistán, Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán y la quinta es Kazajistán.

El control de las fuentes de hidrocarburos constituye el principal factor que condujo a la invasión por parte de los Estados Unidos de Norteamérica a Afganistán en 2001 y a Irak en 2003. El Estado norteamericano y la administración Bush —en la cual pensadores y políticos neoconservadores jugaron un papel preponderante en la definición de la política exterior— (Byrne, 2006) utilizaron coyunturalmente como pretexto los atentados del 11 de septiembre de 2001, para acceder al control de las principales regiones productoras y con reservas de hidrocarburos en el continente asiático. El escenario de confrontación-cooperación que se ha creado en Asia Central y el Cáucaso alrededor de las fuentes de hidrocarburos por parte de los Estados Unidos de Norteamérica, Rusia, China e India, ha dado lugar al uso de la metáfora del ‘Nuevo Gran Juego’ (Wilkinson, 2002 y Jarosiewicz, A. & Strachota, K., 2009) comparando la situación actual a la vivida en el siglo XIX que tenía como protagonistas a la Rusia imperial zarista, al Imperio Británico y al Imperio Otomano en las dos regiones.

Este ‘Nuevo Gran Juego’ no tiene exclusivamente como ámbito geográfico a Asia y se extiende a otras áreas geográficas, particularmente África y Sudamérica, ya comienza a aparecer en los radares de los analistas que consideran la presencia creciente de China en la región (Jenkins & Dussel Peters, 2009). Por otra parte, si este nuevo escenario geopolítico tiene como eje central el acceso a las fuentes de hidrocarburos, también tiene como objetivo el acceso a otras fuentes de materias primas agrícolas y minerales, tales como estaño, cobre, carbón, hierro, algodón, soya y caucho.

El marco de las dinámicas geopolíticas incluye dos elementos complementarios y que si bien no aparecen en los análisis con la regularidad de los hidrocarburos, van a jugar un papel considerable en las próximas décadas: el agua y la biodiversidad. El acceso a agua potable constituye uno de los factores centrales de la civilización y en algunas regiones, como el Cercano Oriente, la región de los grandes lagos y el Nilo en África, constituye un factor de tensiones que han dado lugar a amenazas del recurso de la guerra para mantener o incrementar el acceso a la misma.

Las posibles incidencias de las dinámicas geopolíticas regionales y mundiales en el Estado colombiano como actor internacional

Colombia como Estado independiente se ha caracterizado, en particular desde comienzos del siglo XX, por una política exterior de subordinación consciente frente a los Estados Unidos de Norteamérica. No ha sido una posición inalterable, se pueden determinar al menos dos momentos importantes en su historia en la que pretendió definir una política más autónoma, en las administraciones de Alfonso López Michelsen y de Belisario Betancur (cuando Colombia entra a ser parte del Movimiento de los No Alineados). En las tres administraciones anteriores a la actual de Santos, el péndulo se inclinó completamente hacia un seguidismo de la política norteamericana en la región y en el mundo.

La administración, como se señaló al comienzo de este ensayo, ha tenido una política exterior más activa y más diversificada. Sin embargo, hechos recientes, como su apoyo a la posición negativa de los norteamericanos en la votación en el Consejo de Seguridad de la ONU con respecto a la admisión de Palestina como Estado y en el proyecto de resolución con respecto a la situación en Siria, plantearían estos interrogantes: ¿qué tan lejos puede avanzar Colombia en una posición

autónoma en coyunturas cruciales y más aún en debates de carácter estructural? y ¿está Colombia en capacidad de definir una política de Estado que sirva de parámetro a lo que queda en tiempo a la administración actual y las futuras, donde se tome en cuenta su interés como actor internacional evaluando las condiciones estructurales del sistema y de la región?

Aunque los términos puedan parecer peyorativos, habrá quienes consideren que la 'subordinación consciente' es una política de Estado (Bermúdez, 2010) y que teniendo en cuenta las debilidades del Estado colombiano o las amenazas del entorno, estar en la órbita inmediata de la política y de los intereses de los Estados Unidos de Norteamérica conlleva un nivel de seguridad del cual se carecería en circunstancias de una mayor muestra de autonomía.

En las condiciones actuales y teniendo en cuenta los cambios de la política mundial y en particular lo que aquí se ha planteado como dinámicas geopolíticas, es necesario ubicar cuáles son los retos que se le presentan al Estado colombiano y las perspectivas para responder a ellos.

El ascenso de Brasil como potencia regional y la pluralidad de los regímenes políticos que hoy dirigen los destinos de las sociedades latinoamericanas han roto con la relativa homogeneidad que se presentó en la década de los ochenta y en la primera mitad de los noventa, cuando una vez superados los gobiernos dictatoriales y frente a la herencia de la crisis de la deuda externa, se desarrollaron modelos económicos de apertura inspirados en el llamado Consenso de Washington.

Para Colombia el ascenso de Brasil ofrece una alternativa de diversificación de sus opciones en política exterior y obviamente como socio económico comercial, pero la diversificación de la política exterior o, visto desde otro ángulo, la ampliación de su autonomía frente a los Estados Unidos, implica cambios en su política doméstica, especialmente en el manejo y el control del territorio. El Estado colombiano históricamente ha estado ausente de las zonas de frontera y solamente las 'descubrió' cuando la problemática del tráfico ilegal de drogas puso a Sudamérica en el radar de las amenazas de los norteamericanos en el período posterior al fin de la Guerra Fría, y cuando las interrelaciones entre las drogas y la subversión les dieron a los grupos insurgentes una capacidad que amenazó la existencia misma del régimen político y que Colombia fuese vista como una amenaza para la estabilidad de la región.

Ahora bien, la presencia militar en las zonas de frontera no es el único factor que garantiza la presencia del Estado y menos cuando ésta tiene como marco de acción la lucha contra el tráfico de drogas, el cual, por definición, es un asunto criminal que debería ser asumido fundamentalmente por la Policía Nacional y no por las Fuerzas Militares y porque, dadas sus características de flexibilidad y de movilidad (el efecto balón), el desarrollo de la lucha contra los carteles de la droga exige el traslado permanente de las tropas.

Una política de fronteras, aparte de un inventario social, económico, ambiental, de recursos naturales e hídricos, debe conducir a una presencia funcional del Estado con respecto a los grupos sociales que las habitan y la definición de políticas cuando los territorios de esas sociedades son biestatales o triestatales. En particular debe definirse una política de protección de la biodiversidad.

El narcotráfico puso en evidencia lo que se ha denominado como la porosidad de las fronteras de Colombia. No es un caso aislado y si se mira desde otro ángulo, si las fronteras del Estado colombiano son porosas (ICG, 2011), igualmente lo son las de los Estados vecinos y, por lo

tanto, el ejercicio de la soberanía por parte de cualquiera de los Estados vecinos involucrados se encuentra relativizado.

La ausencia o una presencia precaria del Estado constituye, dependiendo de las condiciones coyunturales y estructurales que se vivan en la región, una invitación a los vecinos a apropiarse o al menos a ocupar estos territorios. Es necesario dejar aquí en claro que no se está afirmando que Brasil u otros Estados vecinos tengan pretensiones sobre territorio colombiano, pero si la fortaleza del Estado brasileño se sigue incrementando y dadas las debilidades o incapacidades del Estado colombiano, las zonas que comparten en la región amazónica se ven amenazadas en la lucha por el acceso a la riqueza de la biodiversidad que ésta ofrece, se podría hacer la pregunta si ello no llevaría al primero a tomar acciones que vulnerarían la soberanía colombiana sobre la parte que le es reconocida como propia. Obviamente, la misma observación se podría hacer con respecto a los otros Estados que comparten la cuenca del río Amazonas y que no se caracterizan por su fortaleza.

Por otra parte, el ascenso de Brasil ofrece alternativas en la diversificación de los socios económicos comerciales y particularmente abre un abanico de opciones en las negociaciones que tiene lugar en los foros multilaterales regionales y globales. Aquí también es necesario aclarar que no se está planteando cambiar una subordinación por otra. Brasil plantea y protege sus intereses, pero dada la cercanía relativa en su posición en el sistema internacional a la colombiana, sus intereses pueden coincidir, en casos particulares divergir y aún entrar en contradicción. Pero, a quien corresponda, en la coyuntura precisa, deberá evaluar cómo ubicar los intereses y cómo manejar las opciones que se presenten en los foros internacionales.

Igualmente, frente a los planes expresados en IIRSA⁴, el Estado colombiano debe desarrollar una política clara de integración nacional, particularmente en los aspectos relacionados con la infraestructura de comunicaciones terrestres (vial y ferroviaria) así como las fluviales. Colombia sólo forma parte de dos de los diez ejes planteados por el acuerdo de integración. Aquí, la conexión entre política doméstica e internacional es clara. Si Colombia no quiere quedar marginada de los grandes proyectos de integración que jugarían a un tiempo de motor de despegue económico y de abandonar el criterio de una región sudamericana con vocación centrífuga y constituirse en una área económicamente integrada e interdependiente, debe apostarle a su posición estratégica de entrada al subcontinente vía un desarrollo de su infraestructura, gracias a su vinculación a los ejes geopolítico andino y amazónico y por ser un puente natural entre los océanos Pacífico y Atlántico.

La carta de negociación del Estado colombiano con respecto a la integración propuesta y puesta en marcha a través de IIRSA la constituye su posición geográfica, pero, para hacer valer la proyección que tiene sobre el Pacífico, tanto hacia el continente asiático, como hacia el sur y el norte del continente así como su proyección sobre el Caribe y la conexión atlántica, las regiones del país deben estar interconectadas para que el territorio estatal sea visto como un puente real.

⁴ Ver: mapas de los proyectos y de las zonas de influencia, así:
Eje Andino, proyectos: http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/grup_and.pdf
Eje Andino, zonas de influencia: http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/influ_and.pdf
Eje Amazonas, proyectos: http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/grup_ama.pdf
Eje Amazonas, zonas de influencia: http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/influ_ama.pdf

La valorización de las costas, en particular de la pacífica de donde está tan ausente el Estado como de las fronteras terrestres, no puede hacerse en detrimento de las comunidades afrodescendientes e indígenas de la región ni tampoco en detrimento de la biodiversidad tanto de la plataforma terrestre como de la oceánica. En este caso, una vez más, la política exterior pasa por una profunda comprensión de la realidad social, económica y ambiental de la región.

En el plano energético, núcleo de las dinámicas geopolíticas globales, el Estado colombiano debe jugar la carta de la diversificación de las fuentes de energía y al igual que en los casos anteriores, su posición exterior pasa por una política doméstica de valorización de sus recursos naturales, particularmente el recurso hídrico, y de las condiciones ambientales que garantizan al territorio unas condiciones atmosféricas de riqueza en fuentes de agua. Así como el desarrollo de la infraestructura juega en la proyección frente a la integración, son fundamentales la protección y el aseguramiento de los páramos y de las cuencas de todas las vertientes de las cordilleras.

Paralelamente, dentro del esquema de incremento de la autonomía, Colombia debe valorizar las relaciones tecnológicas y la búsqueda de diversificación de fuentes energéticas. Si su ámbito inmediato de relacionamiento es con la región, debe ampliar su abanico de opciones de transferencia y desarrollos tecnológicos y aprovechar las que ofrecen las experiencias de los distintos estados de los Estados Unidos de Norteamérica y así mismo de Canadá, de la Unión Europea.

Conclusiones

Las dinámicas geopolíticas mundiales y regionales se desarrollan fundamentalmente sobre dos ejes interrelacionados: el acceso a las fuentes energéticas de hidrocarburos y el ascenso o la proyección regional de varias potencias. Colombia está lejos de los escenarios en donde la lucha por el control de las principales fuentes de hidrocarburos ha conducido a la existencia de tensiones (en varios casos sesgadas por factores culturales y religiosos) y a acciones militares y de ocupación por parte de las grandes potencias, Estados Unidos de Norteamérica y Rusia. Ello no quiere decir que no se vea indirectamente afectada. Los costos de los productos derivados del petróleo son una muestra de ello.

Frente a estos desarrollos, el Estado colombiano debe desarrollar una política de autosuficiencia energética, por lo tanto de diversificación de sus fuentes, y para ello puede basarse en las relaciones regionales sin dejar de lado las posibilidades que ofrecen sus antiguas orientaciones en política exterior.

En el plano regional el ascenso de Brasil a un estatuto de sexta economía mundial y su correspondiente proyección política representan una alternativa de diversificación de su política exterior y de la diversificación de sus fuentes energéticas, vía transferencia de tecnología.

Frente a los cambios que se están produciendo en la integración regional, la valorización de la posición geográfica del Estado colombiano pasa por su conexión con políticas profundas de presencia del Estado en las regiones, de su desarrollo, respetando las particularidades sociales y la riqueza en biodiversidad de las mismas, de su integración física para poderse proyectar hacia el exterior.

La cercanía del inicio de la tercera centuria como sociedad independiente debería conducirnos a una reflexión y a un debate sobre aquellos elementos que posibilitarían al Estado colombiano una mayor autonomía.


Referencias

- Andersen, M. E. (2011, julio). A Roadmap for Beating Latin America's Transnational Criminal Organizations. *Joint Force Quarterly*, 62, pp. 87-94.
- Bermúdez Torres, C. A. (2010). La doctrina *respice polum* ('Mirar hacia el norte') en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. *Memorias, Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe Colombiano*, 7 (12). Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/memorias/article/view/721/389>
- Burgues, S. W. (2008). Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. *International Relations*, 22 (1), pp. 65-84.
- Brill Olcott, M. (2010) Central Asia's Oil and Gas Reserves: To Whom Do They Matter? *Global Journal of Emerging Market Economies*, 2, pp. 257-301. Recuperado el 23 de marzo de 2012 en: http://www.emergingmarketsforum.org/wp-content/uploads/pdf/2010_EMF_Eurasia_Olcott_Oil_and_Gas_Reserves.pdf
- Byrne, E. F. (2006). Leave No Oil Reserves Behind, Including Iraq's: The Geopolitics of American Imperialism. *Radical Philosophy Today*, 4, pp. 39-54. Recuperado el 23 de marzo de 2012 en: <http://liberalarts.iupui.edu/philosophy/uploads/docs/leavenooil.pdf>
- CIA. (s.f.) *World Factbook: Brazil, Economy*. Recuperado el 25 de marzo de 2012 en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>
- Ferguson, Y. H. & Manbach, R. W. (2004). *Postinternational Theory*. Paper prepared for the Fifth Pan-European Conference on International Relations, SGIR, The Hague, september 9-11, 2004.
- International Crisis Group, ICG. (2011). Moving Beyond Easy Wins: Colombia's Borders. *Latin America Report*, 40. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/40%20Moving%20Beyond%20Easy%20Wins%20---%20Colombias%20Borders.pdf>
- Fjeldså J., Álvarez, M. D., Lazcano, J. M. & León, B. (2005). Illicit Crops and Armed Conflict as Constraints on Biodiversity Conservation in the Andes Region. *Ambio*, 34 (3), pp. 205-211. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/4315586.pdf?acceptTC=true>
- Flemes, D. & Radseck, M. (2009). Creating Multinivel Security Governance in South America. *GIGA Working Papers*, 117. Recuperado en: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-flemes-radseck.pdf>
- Jarosiewicz, A. & Strachota, K. (2009). *The New Great Game - a breakthrough?* Center for Eastern Studies, CES Commentary, Issue 26, May 2009.
- Jenkins, R. & Dussel Peters, E. (Eds.) (2009). *China and Latin America, Economic Relations in the Twenty First Century*. German Development Institute-DIE, Center for Chinese Mexican Studies, UNAM.
- Pedersen, T. (2002). Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration. *Review of International Studies*, 28, pp. 677-696.
- Rand Corporation. (2011). *The Latin American Drug Trade: Scope, Dimensions, Impact, and Response*. Recuperado en: http://www.rand.org/pubs/monographs/2011/RAND_MG1076.pdf , consulta 24 de marzo. 2012.
- Senhoras, E. M. (2008). *Ten Years of International Planning and the Geopolitics of Natural Resources in South America*. Amazon Center of International Research, Federal University of Roraima, Second Global International Studies Conference, University of Ljubljana, Slovenia.

Recuperado el 23 de marzo de 2012 en: http://www.wiscnetwork.org/porto2011/papers/WISC_2011-514.pdf

SOA Watch. (s.f.) *US Military Presence in Latin America*. Recuperado el 23 de marzo de 2012 en: <http://www.soaw.org/take-action/bridges-not-bases/233-bridges-not-bases/3637-us-military-presence-in-latin-america?format=pdf>

Wilkinson, N. (2002). *The Modern Great Game*. Conflict Studies Research Centre.



Dilemas y perspectivas de la relación de Colombia con Venezuela durante la era Santos

*Martha Lucía Márquez Restrepo**

Introducción

El poder en América del Sur se estructura alrededor de Brasil, como potencia media mundial y gran potencia subregional, y cuatro países (Argentina, Chile, Venezuela y Colombia) como potencias secundarias que impugnan relativamente el poder del primero. En este marco, sostenemos que los dilemas y las perspectivas de las relaciones entre Colombia y Venezuela, tema de nuestro análisis, deben abordarse desde la consideración de la política exterior venezolana influenciada, aunque no exclusivamente, por una estrategia de *soft-balancing* que busca “equilibrar o mejorar la distribución asimétrica de poder existente, así como frustrar la realización de objetivos de política exterior del actor más poderoso de la región incrementando los costos de sus acciones” (Flemes, en este volumen).

A partir de ese marco de análisis dividimos este texto en dos grandes apartados. En el primero explicaremos la política exterior del vecino país desde condiciones domésticas, históricas y estructurales. En la segunda parte describiremos las relaciones entre Colombia y Venezuela y analizaremos sus dilemas y perspectivas.

* Profesora de planta de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrita a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. MA en Estudios Políticos, MA en Desarrollo Económico en América Latina. Cursa actualmente el doctorado en Ciencias Sociales y Humanas en la Universidad Javeriana.

El chavismo y la política exterior venezolana

Los primeros lineamientos de lo que será la política exterior de Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez, se pueden encontrar en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, elaborada en 1999 por una Asamblea Constituyente conformada en más de 95% por partidarios y simpatizantes del Movimiento V República que había ganado las elecciones e impulsado el proceso de cambio constitucional. Desde esta perspectiva se puede afirmar que es un factor doméstico aquel que pone las bases de la política exterior.

En la Constitución se afirmaba que el país promovería la cooperación e impulsaría la integración latinoamericana y caribeña sobre la base del principio de no intervención, autodeterminación de los pueblos, defensa de los derechos humanos y de los intereses económicos, políticos, sociales, culturales y medioambientales de la región; que se comprometería con la democratización del sistema internacional; que promovería “la solidaridad con los pueblos que luchan por su emancipación” (República Bolivariana de Venezuela, 1999, art. 152) y que sustentaría sus políticas de seguridad en una visión multidimensional que hacía corresponsable al pueblo de Venezuela de la seguridad de la nación¹.

Otros documentos, entre ellos el actual plan de gobierno, el Plan Económico y Social de la Nación 2007-2013, precisaban los objetivos de política exterior del Gobierno, entre ellos la lucha contra el imperialismo y la búsqueda del protagonismo internacional:

En los últimos siete años, la Revolución Bolivariana ha implementado una intensa política exterior, rompiendo con la pasividad histórica que caracterizó la relación de Venezuela con el mundo, en la cual el elemento fundamental fue la mediatización y la subordinación a los intereses geopolíticos del imperialismo norteamericano [...] Las nuevas circunstancias presentes determinan que Venezuela avance hacia una nueva etapa de la geopolítica mundial, fundamentada en la relación estratégica de mayor claridad en la búsqueda objetivos de mayor liderazgo mundial (República Bolivariana de Venezuela, 2007, p. 45).

Se señalaba también la apuesta por un mundo multipolar, a la luz de lo cual se definían como nuevas zonas de interés estratégico Irán, Siria, Bielorrusia y Rusia, en un contexto en que la unipolaridad del sistema internacional ya se veía cuestionada por el ascenso económico de China, por el intento de Rusia de regresar a la escena mundial y por el fracaso de las recetas económicas impulsadas por los Estados Unidos en la región. Con ellas se pretendía consolidar alianzas sobre la base de los intereses antiimperialistas y fortalecer el intercambio de tecnología para asegurar la defensa nacional, así como trabajar para consolidar una postura común en los organismos multinacionales. Se destacaban también como países y zonas de interés China, Vietnam y Malasia, con quienes se buscaba lograr acuerdos de intercambio económico que permitieran atraer empresas, tecnología y capitales. Se mencionaba además la necesidad de aproximarse a África, continente con el que se buscaba cooperación sur-sur, en aras de fortalecer intereses comerciales comunes pues algunos países, como Angola, son grandes productores de petróleo.

¹ La Constitución de Venezuela es la única en la región que constitucionaliza el tema de la seguridad, como puede verse en la inclusión de un apartado dedicado exclusivamente al tema (el título VII o de la Seguridad de la Nación).

Se programaba también en este documento la estrategia de “la diplomacia social” centrada en el apoyo a los movimientos sociales que tuvieran ideales cercanos a los de la Revolución venezolana, así como el apoyo a los círculos bolivarianos en el exterior (República Bolivariana de Venezuela, 2007, p. 45 y ss.).

Trece años después de planteadas las bases y los lineamientos de la política exterior, la distancia entre el dicho y el hecho es grande. Aunque en la Constitución y en los documentos de gobierno se haya planteado un compromiso con la democratización de la sociedad internacional y la integración, Venezuela no sólo ha desconocido y descalificado instituciones o espacios de concertación como la ONU, criticándola como antidemocrática, sino que ha cuestionado una institucionalidad como la OEA de la que hace parte. Esto se vio claramente en su intento de impulsar la resolución del conflicto de Honduras por fuera de esta institución, que contaba con mecanismos para actuar como la resolución 1080. Debe señalarse, sin embargo, que coherentemente con esta descalificación fundada en el peso que tiene en el organismo el Gobierno de los Estados Unidos, Venezuela ha promovido espacios de concertación que excluyen al país del norte como es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, cuya creación se concretó en 2010 y cuya primera Cumbre se realizó en Venezuela en 2011.

Pero más grave que la invectiva contra la institucionalidad multilateral es el acercamiento de Venezuela a países claramente antidemocráticos, a pesar de lo consignado en su texto constitucional. Esto se ha hecho pasando por encima de su declarado compromiso con la democracia que defendió vehementemente en la Cumbre de las Américas y en la Asamblea Especial de la OEA de 2001, cuando el presidente Chávez y sus delegados insistieron en la inclusión de la cláusula sobre democracia participativa. Apartándose de estos principios, el Gobierno venezolano no sólo ha manifestado su acuerdo con medidas antidemocráticas en países de la región, como fue su apoyo al referendo que promovía el gobierno de Zelaya para prolongar su permanencia en el poder en Honduras, sino que mantiene estrechas relaciones con países antidemocráticos como es el caso de Cuba, Libia e Irán. En el seno de las Naciones Unidas, por ejemplo, se ha negado a apoyar resoluciones en contra de la violación de derechos humanos por parte del Gobierno de Beijing. A esto se suma el desconocimiento de las recomendaciones y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se ha pronunciado sobre la violación de derechos humanos por parte del Gobierno, lo que pasa por encima del capítulo 31 de la Constitución que reconocía estas instancias² (Cardozo, 2010, p. 3). Como respuesta a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que falló en contra del Gobierno venezolano obligándolo a levantarle la inhabilidad política a uno de sus detractores, el Gobierno de Venezuela propuso la creación de una Corte de Derechos Humanos, en el marco de la Unasur, para hacerle contrapeso a la mencionada CIDH.

En cambio, el propósito de política exterior de establecer relaciones con nuevos socios en aras de construir un mundo multipolar se ha cumplido. Sólo en 2010 visitaron Venezuela el Canciller de Ucrania y el Ministro de Asuntos exteriores de los Emiratos Árabes. En octubre de ese año el presidente Chávez visitó Rusia, Bielorrusia, Irán, Ucrania, Siria, Libia y Portugal. En

² “Toda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la República, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos” (República Bolivariana de Venezuela, 1999, artículo 31).

esta gira se pactó con Rusia la compra-venta del banco Evrofinance Mosnarbank y del Banco Ruso Venezolano, igualmente un contrato para la construcción de infraestructura y de 10.000 viviendas, algunas con auspicio de la alcaldía de Moscú; se firmó además un acuerdo sobre la cooperación para el desarrollo del programa nucleoelectrico en la República Bolivariana de Venezuela y acuerdos para explorar oro y para crear una empresa mixta para la construcción de barcos.

En la visita a Irán se pactó la creación de una empresa mixta para la exploración petrolera y una empresa binacional de energía y petroquímica. Para el año 2010, Carlos Romero contabilizaba en 270 los instrumentos de cooperación en áreas como energía, educación y tecnología, transporte, agricultura, fabricación de plantas y de autos que se había concretado a los largo de las ocho visitas de Chávez a Irán, de las cuatro visitas del anterior presidente Mohamed Jatami y de las cuatro de Mahmoud Ahmadinejad. La última del Presidente iraní se produjo en enero de 2012. Pero hay que aclarar que esta cooperación se soporta en planes intergubernamentales o en empresas públicas conjuntas, como la Venezuelan Iranian Oil & Gas Co., la Venezirian Oil Company y la Venezuela-Irán Petroquímica Company, más que en el intercambio comercial privado, que es inferior a las cifras de la inversión pública.

En el mismo 2010 se firmó con Siria un acuerdo de cooperación en educación, movilidad de profesores e intercambio de libros, así como la construcción conjunta de una refinería. En noviembre de ese mismo año el canciller Nicolás Maduro emprendió una gira por Ucrania, Turquía, Siria y Bielorrusia y pactó nuevos negocios.

En el año 2011 visitaron Venezuela el presidente del Estado de Palestina, Mahmud Abbas, el Canciller de Rusia y unos meses después el Primer Ministro de la Federación Rusa. En esta oportunidad se pactó un programa de integración cultural que incluye la enseñanza del ruso. Se firmaron también tratados para la exportación de café, cacao y flores. Rusia aprobó un presupuesto de 4 mil millones de dólares para sustentar la cooperación técnico militar, dos mil millones de dólares desembolsables en 2012 y lo restante en 2013. De igual manera se tomó la decisión de incrementar en 4.000 millones el capital del Banco Ruso Venezolano.

Ese mismo año trabajaron en distintos acuerdos la VII Comisión mixta Venezuela-Irán; la V Comisión Conjunta Venezuela-Bielorrusia; y la VIII Comisión Venezuela-Rusia.

Mención especial merecen las relaciones con China. Según Carlos Romero, más que objetivos políticos, lo que busca Venezuela es diversificar su comercio aunque hay que anotar que los dos países han tenido posturas cercanas en temas de cooperación, en su apoyo al Movimiento de países No Alineados y en la defensa de una moneda alternativa al dólar como unidad de cuenta mundial (Romero, 2010, p. 23). Con el país de oriente se han firmado acuerdos en temas como agricultura, tecnología, construcción de infraestructura y explotación petrolera, que convierten a Venezuela en el quinto socio comercial de China en la región, después de Brasil, México, Chile y Perú. China se ha comprometido a construir en territorio venezolano taladros, plataformas petroleras, ferrocarriles, redes ferroviarias, refinerías y dos satélites, el primero de ellos ya lanzado y el segundo será puesto en órbita en 2013. También a apoyar a Venezuela en la producción de celulares y en la instalación de sistemas de comunicación que permitan llevar internet a todo su territorio (Romero, 2010, p. 22).

Venezuela, por su parte, busca venderle a China minerales, entre ellos hierro y petróleo. En este sentido se pactó en 2009 un proyecto conjunto de explotación que permitió exportar a China 460.000 barriles diarios de petróleo un año después, cantidad marcadamente inferior a los “1.5 billones de barriles de petróleo y derivados que Venezuela exporta a los EE.UU.” (Romero, 2010, p. 22).

Por su parte, Venezuela importa de China maquinaria, tractores, automóviles y artículos de consumo masivo, en especial electrodomésticos y electrónicos. Le ha comprado al Gobierno chino 18 aviones caza y radares. Se ha pactado además la compra de barcos para el transporte de petróleo (Romero, 2010, p. 23).

Sobre la base de los datos de la CEPAL, Romero proporciona las siguientes cifras de comercio con China:

En el año 1999 el intercambio estuvo en los 276 millones. Cinco años más tarde, en el año 2004 estuvo en el orden de los 1.333 millones. En 2008, el volumen de intercambio comercial total entre China y Venezuela ascendió a 9.850 millones de dólares, con un incremento del 68,2% respecto al monto de 2007, el cual estuvo en el orden de los 5.800 millones. En 2008, el superávit fue favorable a Venezuela por el orden de los 3.441 millones de dólares. Las cifras preliminares del año 2009 indican que el comercio entre los dos países llegó a un monto de 11.000 millones de dólares (Romero, 2010, p. 22).

En cuanto a la relación con Rusia, señala Romero que hasta 2010 se habían firmado 60 instrumentos de cooperación entre los dos países, en áreas como como compras de armas, energía nuclear con fines pacíficos, sector financiero, petrolero y gasífero (Romero, 2010, p. 26).

Las series históricas permiten ver que Venezuela ha sido exitoso en su proyecto de diversificar sus comercio y sus relaciones exteriores. En al año 1999, cuando Hugo Chávez llegó al poder el país recibió 20.191 millones de dólares por sus exportaciones, 8.508 de los cuales provenían de Estados Unidos, es decir 42%, 34% provenía de países distintos de los americanos y 9,6% de los países de la CAN. Para esa época no había exportaciones a China. En 2010 las exportaciones venezolanas alcanzaron 78.388 millones de dólares, 32% fueron a Estados Unidos; 41%, equivalente a 32.846 millones de dólares, provienen de ventas a países del resto del mundo, es decir, ni americanos, ni China y Japón. Las exportaciones a China llegaron a 5.999 millones de dólares, correspondientes a 7,6% de total (esto con base en cifras del FMI) y las exportaciones a la CAN representaron apenas 2,4% del total (Centro de Economía Internacional, 2011).

Algo similar ocurre con las importaciones. Para el año 1999 las importaciones ascendieron a 13.213 millones de dólares, 40% proveniente de Estados Unidos; 20% de la Unión Europea; 5,9% de la Mercosur, 6,8% de la CAN y 0% de China. Para 2011, sobre la base de datos del FMI, las importaciones venezolanas ascienden a 44.140 millones de dólares, 26% proveniente de Estados Unidos, 12% de la Unión Europea, 13% de Mercosur, 14% de la CAN y 9% de China (Centro de Economía Internacional, 2011). La importaciones de Colombia representan 11% según la organización mundial de comercio.

El proyecto de integración: el ALBA y la petrodiplomacia ideologizada

Sostienen Flandes y Wehner que las potencias medias regionales pueden buscar un mecanismo del *soft-balancing* (equilibrio suave) de la gran potencia subregional a través de formación de alianzas para limitar su poder, del tendido de lazos económicos entre pares y de la proliferación de instituciones que creen un *'omni-enmeshment'* (omnienredo) que limite el poder de la gran potencia subregional (Flandes y Wehner, 2011). Sostenemos aquí que un ejemplo de esta estrategia de Venezuela frente a Brasil es el ALBA, sin desconocer, obviamente, que la institución se creó originalmente como alternativa al ALCA y como estrategia de contención del poder norteamericano (Toro, 2011, p. 160). En este mismo sentido Andrés Serbín sostiene que Venezuela y Brasil compiten desde dos estrategias y espacios distintos: una visión geoestratégica y militarista, apoyada en la fuerza del petróleo, sobre el escenario del ALBA, y una visión de cauta diplomacia, que es la propia de Brasil, que en un espacio como la Unasur, desde una visión de seguridad multidimensional, promueve el desarrollo productivo, industrial y comercial (Serbín, 2009).

El ALBA está formado actualmente por ocho países, tras el retiro de Honduras debido a la exclusión del poder de Manuel Zelaya: Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Vicente y Granadinas y Venezuela. Sus antecedentes se remontan al año 2000, en particular al Acuerdo Energético entre Venezuela y 11 países de la región, incluyendo a Cuba. En 2001 se anunció el instrumento que se bautizó originalmente como Alternativa Bolivariana para las Américas y que tan sólo era una estrategia de oposición al ALCA, de hecho, hasta 2004 no se conocieron documentos oficiales. Pero en ese año, cuando se radicalizó el proceso en Venezuela, producto del golpe de 2002 y del triunfo de Chávez en el referendo revocatorio, se relanzó el ALBA o Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América como una alternativa de integración en el marco de la Cuarta Cumbre de las Américas, en Mar del Plata (Altmann Borbon, 2011, p. 25). En ese espacio se pudieron ver dos posiciones: la del grupo de los países cercanos a Venezuela, que apoyaron el proyecto; y la de los países de Mercosur, liderados por Brasil, y los de Caricom que clamaban por un modelo de integración más basado en el comercio y la cooperación.

El ALBA se presentó desde sus inicios como un proyecto fuertemente ideológico que se planteaba recuperar los proyectos independentistas (Altmann Borbon, 2011, p. 189) y, más que la integración comercial, fomentar principios como la unión, la solidaridad, la cooperación, la complementariedad, la seguridad energética, el desarrollo socioeconómico, la visión conservacionista y la mirada hacia el Sur. En 2005 la institución se completó con Petrocaribe o el Acuerdo de Cooperación Energética suscrito por 14 países y en 2006 se firmó el Tratado Comercial de los Pueblos, entre Bolivia, Venezuela y Cuba, los primeros con los mayores depósitos energéticos de la región.

Según Carlos Romero, dentro de esta institucionalidad se diseñaron acuerdos de cooperación petrolera, que incluyen ventas de petróleo subsidiadas; donaciones o aportes directos; intercambios de petróleo por bienes y servicios, como es el caso de los servicios en salud y educación por parte de los cubanos; y las operaciones de financiamiento, que incluyen compra de deuda pública. Para esto Venezuela ha desembolsado 45.000 millones de dólares americanos hasta 2009 (Romero, 2010, p. 11). Venezuela también ha hecho el mayor gasto en otras iniciativas como el Banco del Sur constituido en 2007 por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Paraguay con el fin de crear una alternativa al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM) y

así propiciar la “soberanía financiera”. También ha soportado el Banco del ALBA, constituido en 2008 para fomentar el desarrollo de la integración económica y social reduciendo las asimetrías y promoviendo una distribución; y la empresa multinacional informativa Telesur.

Aunque ha habido intercambio comercial en particular en las áreas energéticas y de servicios, pareciera ser que el mayor rédito del ALBA ha sido el acercamiento de Venezuela a los gobiernos de izquierda de América latina, en especial a Nicaragua, Bolivia y Ecuador, esto no sólo para expandir el modelo del socialismo del siglo XXI, sino para crear un bloque que le haga contrapeso a Estados Unidos y Brasil. Justamente por estos objetivos, entre los teóricos se discute si el ALBA debe ser visto como un proyecto de integración o como una alianza político ideológica (Altmann Borbon, 2011, p. 85 y ss). Sobre el particular debe señalarse que aparte de los beneficios económicos que los miembros reciben, la organización ha tenido pocos avances pues las cumbres de jefes de Estado normalmente terminan en declaraciones de intenciones, muchas de ellas antiimperialistas, y en acuerdos con poco seguimiento.

Brasil, entretanto, ha centrado su liderazgo en la Unasur sobre la base de cautelosa diplomacia que busca consolidar su liderazgo regional a través de una política moderada de mediación en los conflictos, de cooperación en diversos frentes y con una retórica no confrontativa frente a los Estados Unidos (Serbín, 2009, p. 45 y ss.). Aunque Venezuela hace parte de la Unasur y ratificó su tratado en marzo de 2010, tiene una visión particular de la organización y ha entrado varias veces en conflicto con ella.

En relación con lo primero, llama la atención la forma como el canciller Maduro se refirió a la institución a propósito de entrada en vigencia del acuerdo en marzo de 2011, interpretándola como la continuación de la gesta de independencia, afirmación que contrasta con el preámbulo del Tratado Constitutivo de la Unasur en el que sólo se señala que los pueblos que participan honran la memoria de quienes forjaron la independencia³. Dijo el Canciller: “pareciera que casi 200 años después que los libertadores de Suramérica abrieran el camino hacia la identidad propia y la soberanía, nuestras naciones vuelven a tomar el camino correcto hacia la independencia” (República Bolivariana de Venezuela, 2011).

Pero adicionalmente se ve la organización como un espacio similar al ALBA que pretende hacerle contrapeso al poder de los Estados Unidos. En este sentido, Venezuela patrocinó en noviembre de 2011 en Mar de Plata, Argentina, un evento titulado “De la derrota del ALCA a la Unasur, por la Patria Grande Latinoamericana”, donde se discutieron temas como movimientos sociales, centrales sindicales y juventud, entre otros.

La Unasur y Venezuela han sostenido varios pulsos que ha ganado la organización. Uno de ellos fue en torno a la creación de una fuerza armada sudamericana, propuesta de Venezuela que fue

³ Dice el Preámbulo del tratado “APOYADAS en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común; INSPIRADAS en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006); AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe” (Unasur, 2008).

derrotada por la iniciativa brasileña de crear el Consejo Sudamericano de Defensa. Otro incidente que puede interpretarse en el mismo sentido fue la forma como se resolvió la crisis boliviana en 2008, cuando tras la expulsión del embajador norteamericano Philip Goldberg acusado de apoyar a la oposición en el marco del proceso constituyente, Venezuela promovió entre los países de la región una condena a los Estados Unidos. Por encima de esta propuesta triunfó la iniciativa de Brasil de entrar a mediar a través de la Unasur sobre la base de que la mediación fuera solicitada por el Gobierno de Bolivia y enfocada en consolidar la institucionalidad democrática vigente, para así promover un diálogo entre las partes en conflicto y que se evitara caer en un cuestionamiento del rol de los Estados Unidos.

Desde la perspectiva de Flandes y Wehner se puede pensar que la idea de Venezuela de crear nuevos espacios de concertación regional, entre ellos el ALBA y recientemente la CELAC – impulsada en diciembre de 2008 en la Cumbre de América Latina sobre Integración – es una forma de crear un *omni-enmeshment* (onmienredo) en las instituciones de integración para dificultar el ejercicio de poder de Brasil (Flandes y Wehner, 2011).

La visión de seguridad, las Fuerzas Militares y la inseguridad ciudadana

Con el ascenso de Chávez al poder en 1998, cambió el marco normativo sobre el cual descansaba el antiguo concepto de seguridad y se construyó uno nuevo con la Constitución de 1999; las Líneas Generales del Plan de Acción de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007; la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación 2002; la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional 2005, LOFAN, y la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana 2008, LOFANB (Márquez, 2009, pp. 77 y ss.).

La seguridad ganó rango constitucional pues se incluyó un apartado sobre seguridad, único en todas las constituciones de la región. La Carta estableció la creación del Consejo de Defensa de la Nación, máxima entidad encargada de los asuntos de seguridad y definió como eje el concepto de seguridad multidimensional en el que participaría corresponsablemente la población y no solamente las Fuerzas Armadas. Dice la Constitución en su artículo 322: “la seguridad de la nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de todos los venezolanos y venezolanas”. El desarrollo integral se definió como la satisfacción de “las necesidades individuales y colectivas de la población en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar” (Ley Orgánica de seguridad de la Nación citada en Sanjuán, 2004, p. 10)

La LOFAN luego reformada con la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB) en 2008, cambió la estructura, el carácter y la doctrina de las Fuerzas Militares. Creó el Estado Mayor Conjunto que reunió todas fuerzas bajo la comandancia general del Presidente de la República; suprimió el control legislativo de los ascensos militares; concretizó el compromiso del pueblo en la defensa de la nación a través de la creación de la Guardia Territorial, que luego se transformó en Milicia Bolivariana y pasó a ser un componente más en las FANB. Adicionalmente, con el calificativo de bolivariano, vinculó a las Fuerzas Armadas a este proyecto político, lo que las politizó y con el cambio de suboficiales profesionales de carrera a oficiales técnicos, rompió con la gradación. Esta reforma, sumada a la posibilidad del Presidente de decidir los ascensos

militares, rompió con la cadena de ascensos que antes existía permitiendo que militares de bajo rango ascendieran o que incluso mandaran sobre otros de jerarquía mayor. Esto, además de las purgas que Chávez ha hecho en el Ejército, ha ocasionado la salida anual en promedio de 200.000 militares profesionales de las filas, muchos de ellos quejándose de la intervención del cada vez mayor número de asesores cubanos en el vecino país. Hay que señalar también, que desde el año 2000 cuando se impulsó el Plan Bolívar 2000, cada vez son más los militares que ocupan cargos públicos administrativos, llegando en 2011 la cifra a 2.000 (International Crisis Group, 2011, p. 26).

Ejemplo notable de la politización e ideologización del Ejército venezolano ha sido la carrera del actual y polémico ministro de Defensa de Venezuela, el general Henry Rangel Silva. En 2010, siendo Jefe del Comando Estratégico Operacional dio un discurso ante la Asamblea Nacional en el que planteó que el Ejército estaba comprometido con el proyecto político socialista. Unos meses después, a propósito de las futuras elecciones presidenciales, afirmó que “la Fuerza Armada Nacional no tiene lealtades a medias sino completas hacia un pueblo, un proyecto de vida y un Comandante en Jefe. Nos casamos con este proyecto de país”. Ese mismo mes fue ascendido a General en jefe el Ejército venezolano, ante las protestas incluso del secretario general de la OEA, José Miguel Insulza (Informe21.com, 2011).

No obstante el planteamiento de esta visión multidimensional, la política exterior de Venezuela y los pronunciamientos del Presidente permiten evidenciar que el vecino país funciona más bien sobre el clásico concepto de seguridad nacional soportado sobre la visión de que la principal amenaza a la seguridad la constituyen otros Estados, en este caso particular, Estados Unidos y Colombia, que durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez fue visto como el pivote del país del norte en la región. Esto fue consecuencia de la forma como el presidente Chávez y sus asesores de seguridad han interpretado varios hechos, a saber: el inicio del Plan Colombia en 1999 y del Plan Patriota en 2004 que, según ellos, podría generar desplazamiento de colombianos hacia las fronteras, lo cual crearía una emergencia humanitaria que justificaría la intervención de Estados Unidos mediante organismos como los Cascos Azules; el golpe de Estado de abril de 2002 en el cual supuestamente hubo intervención norteamericana y tras el cual Colombia le ofreció asilo político al golpista Pedro Carmona Estanga; la sospecha en 2004 de la participación de colombianos, entre ellos del paramilitar ‘Jorge 40’, en el intento de asesinar al Presidente venezolano, frustrado por la captura de 130 paramilitares en territorio del vecino país y la intromisión no autorizada en diciembre de 2004 de fuerzas de seguridad colombianas en territorio venezolano para apresar al guerrillero ‘Rodrigo Granda’, entre otros hechos.

Según Francine Jácome, este énfasis en una clásica visión de la seguridad llevó a obviar las amenazas a la seguridad ciudadana y la presencia de nuevas amenazas en el vecino país (Jácome, 2011). El último reporte del International Crisis Group sobre Venezuela, aunque reconoce que el aumento de la criminalidad es anterior a la llegada de Chávez al poder pues la tasa de homicidios pasó de 9 por cada 100 mil habitantes en 1980 a 27 en 1999, señala que ha habido un deterioro en los últimos 13 años. En el año 2010, según datos del Observatorio de Violencia de Venezuela, la tasa de homicidios llegó a 75 por 100 mil habitantes y hubo 17.600 muertos ese año. El informe llama la atención también sobre el aumento del secuestro, señalando que se presentaron 1.700 casos entre 2008 y 2010 (International Crisis Group, 2011, p. 3). Como causas de este deterioro de la seguridad ciudadana se resaltan la gran cantidad de armas que tiene la población civil, debido a la iniciativa del Gobierno de crear milicias bolivarianas, la impunidad, los excesos en el empleo de la fuerza por parte de la Policía y, por supuesto, la polarización azuzada por la

retórica incendiaria del Presidente. En este marco, la fuerza pública también ha puesto su cuota de violencia: en los últimos 12 años, 34 personas han muerto asesinadas en las calles de Caracas en protestas y 2.500 han denunciado agresiones (International Crisis Group, 2011). Uno de los casos más sonados en el año en curso fue la muerte de la hija del Cónsul de Chile en Caracas, a quien se le disparó por no obedecer la orden de detenerse en un control militar.

Destaca también el informe la creación en el vecino país de grupos de delincuencia organizada que han establecido relaciones con las FARC, los paramilitares, las BACRIM e incluso los carteles mexicanos. Esto explica que Venezuela se haya convertido en el mayor corredor de drogas de la región hacia Estados Unidos, Europa y África Occidental. Según cifras de la ONU, 90% de los vuelos no comerciales que se detectaron transportando cocaína colombiana partieron o pasaron por territorio venezolano (International Crisis Group, 2011, p. 17).

Treinta años de relaciones colombo venezolanas

Desde la independencia y como ha quedado de manifiesto con los cambios en las relaciones entre Colombia y Venezuela producto del fin de la era Uribe y del inicio de la era Santos, las relaciones entre los dos países han sido pendurales, oscilando entre el conflicto y la cooperación, y profundamente volátiles (Márquez, 2010).

En los últimos 30 años asistimos a un momento fuerte de conflictividad a finales de los ochenta, cuando el diferendo limítrofe y el incidente de la Corbeta Caldas puso a los dos países en riesgo de una conflagración militar. Como respuesta a esta situación, los dos vecinos decidieron desgolfizar la relación y aun cuando en la década de los noventa se presentaron incidentes conflictivos como fue en 1995 el ataque por parte de la guerrilla colombiana a un grupo de infantes de marina venezolana, con saldo de 13 muertos, o los recurrentes cruces hacia territorio colombiano de la Guardia Nacional venezolana, se puede decir que esa década primó la cooperación y las crisis se tramitaron a través de la institucionalidad construida desde fines de los ochenta. Tras el incidente de la Corbeta se creó la Comisión Negociadora de los temas fronterizos, pero también instituciones como la Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos, que funcionó intermitentemente hasta 2007 atendiendo temas como la interconexión vial, la integración de frontera con la Zonas de Integración Fronteriza y algunos asuntos de seguridad ciudadana. En los noventa se crearon las Comisiones de Vecindad que eran mecanismos intersectoriales que atendían cuestiones como el comercio, el desarrollo, el intercambio cultural, la infraestructura, entre otros. También nació la Comisión Binacional del Frontera (Combifron) cuyo objetivo principal era coordinar la cooperación en materia de seguridad en la frontera y crear confianza entre las instituciones militares y policiales de ambos países.

Pero desde la llegada de Chávez al poder se asiste a un deterioro de las relaciones que permite afirmar que en lo que va corrido el nuevo siglo ha primado la conflictividad. Recién posesionado, Hugo Chávez hizo varias afirmaciones que denotaban cercanía ideológica con la guerrilla de las FARC pues la organización compartía un proyecto bolivariano. Al posesionarse Álvaro Uribe y tras el otorgamiento de asilo político al golpista venezolano Pedro Carmona Estanga, comenzaron las denuncias de la ministra de Defensa de Colombia, Martha Lucía Ramírez, sobre la presencia de jefes de las FARC en Venezuela. La situación se complicó más cuando en 2002 Venezuela se negó a declarar a las FARC grupo terrorista, actitud que ha mantenido hasta ahora.

Pero se puede afirmar que el declive de las relaciones que llevó a la ruptura el 22 de julio del 2010 se inició en 2007.

Ese año, en un ambiente de “tolerante cooperación” entre los dos gobiernos, el Presidente de Venezuela fue autorizado para mediar en la liberación de un grupo de secuestrados por las FARC y terminó haciendo un uso abusivo de la gestión, pues les reconoció el estatus de beligerancia y sostuvo reuniones secretas para impulsar la idea del despeje de dos municipios en el norte del Valle del Cauca. También se supo de una reunión en el palacio de Miraflores del Presidente de Venezuela e ‘Iván Márquez’. Todo esto ocasionó el retiro de su cargo de mediador, tras lo cual Chávez participó en una entrega unilateral de secuestrados con ayuda de Piedad Córdoba, hecho interpretado por muchos como un intento de desacreditar a Uribe. Unos meses después, el 1 de marzo de 2008 se produjo el ataque del Ejército colombiano al campamento de ‘Raúl Reyes’, dándose inicio a la llamada crisis andina que enfrentó a Ecuador y Venezuela que reclamaron por la violación de la soberanía ecuatoriana. La crisis llevó al retiro de los embajadores de Venezuela y Ecuador ante Colombia, a la ruptura de relaciones por parte de Ecuador y a la orden de Chávez de movilizar 10 batallones a la frontera, para impedir cualquier ataque colombiano.

Tras la condena por parte de la OEA de la violación que hiciera Colombia de la soberanía ecuatoriana, la crisis se resolvió parcialmente en la Reunión de la Cumbre de Río en República Dominicana, donde los mandatarios de los tres países se dieron la mano. No obstante fue necesario esperar hasta la llegada al poder de Juan Manuel Santos para que se restablecieran las relaciones con Ecuador, complicadas entre tantas cosas por los hallazgos del computador de ‘Reyes’ y por el proceso judicial iniciado en el país vecino del sur en contra del Presidente, quien era Ministro de Defensa cuando se llevó a cabo la operación militar.

En el segundo semestre de 2009 se presentó una nueva crisis. El 28 de julio el Gobierno de Suecia confirmó que varios lanzacohetes que en los años 80 le había vendido a Venezuela, habían terminado en manos de las FARC. Ante las protestas de Colombia, Chávez retiró su embajador y congeló las relaciones. El mes siguiente, al conocerse del acuerdo de cooperación militar entre Colombia y los Estados Unidos, la crisis se profundizó. El conocimiento del acuerdo generó fuertes reacciones entre los gobiernos de izquierda en la región. Chávez, a la luz de su visión sobre seguridad, interpretó el acuerdo como un paso más en el intento de Estados Unidos de lanzar desde Colombia una invasión a su país. Señaló que:

Estas bases podrían ser el inicio de una guerra en Sudamérica. Se trata de los yanquis, la nación más agresora de la historia de la humanidad [...] Se trata de Estados Unidos, que invadieron Irak con la excusa que había armas de destrucción masiva. No las hubo, pero igual ahorcaron al presidente [Saddam Hussein] (Noticias Univisión, 2009).

Ante esto Uribe inició una gira de siete días para visitar Chile, Argentina y Paraguay, y a fines de agosto se hizo presente en la Cumbre Extraordinaria de la Unasur en Bariloche, citada para resolver la crisis. Allí fue claro que la mayoría de países de la región veían como amenaza el acuerdo. La presidenta argentina, Cristina Fernández de Kirchner recordó la invasión de la guerra de las Malvinas como acto de agresión imperialista e instó a la creación de una doctrina común de defensa en la región. Chávez pidió que se mostrara el documento del acuerdo e insistió, después de leer un aparte del “Libro blanco del Comando de Movilidad Aérea y la Estrategia Global de

Bases de Apoyo del gobierno de los Estados Unidos” que el objetivo del acuerdo era consolidar el poder de Estados Unidos en la región, en un contexto en el que el país del norte tenía dificultad para garantizar sus suministros de petróleo. El presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, pidió a Colombia ofrecer garantías sobre los alcances de la presencia militar de Estados Unidos y afirmó que aunque se respetaba la soberanía de Colombia eran necesarias garantías jurídicas. Valoró el acuerdo como un exceso de pretensiones de los Estados Unidos de quien afirmó:

Se pasó de los límites y avanza sobre los países de la región de Colombia, como Venezuela, Ecuador y Brasil, que comparten una inmensa área, que es la Amazonia [...] Pareciera ser que la Amazonia fuera de los países ricos y que son ellos quienes quieren fijar las políticas allí. Esto no es así, Amazonia es nuestro problema, y las propuestas para la zona deben salir de los países amazónicos (Comunicas, 2009).

El presidente Correa, por su parte, afirmó que el tratado afectaba la soberanía de Colombia y Evo Morales lo entendió como un hecho más en la larga política imperialista de los Estados Unidos.

Colombia defendió el acuerdo como “una ayuda práctica y eficaz” en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Afirmó que “el acceso de los Estados Unidos para ayudar a Colombia en su lucha contra el narcoterrorismo es un acceso sin renuncia de Colombia a la soberanía sobre un milímetro de territorio” (Comunicas, 2009).

La reunión concluyó con la firma de una declaración en la que todos los países se comprometieron a hacer de Suramérica una zona de paz, acordando crear medidas de confianza entre los Estados miembros. Para tal fin se pactó una reunión de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa. También se ratificó el compromiso de luchar contra las drogas y contra el terrorismo y se propuso que el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico elaborara un Estatuto y un Plan de Acción de lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Se reafirmó además que la presencia de tropas extranjeras no debía de ninguna manera amenazar la soberanía ni la seguridad de los países de la región y se acordó avanzar en reuniones de ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa para afianzar los mecanismos de confianza.

Pero la crisis con Venezuela continuó, el 13 noviembre de ese año Colombia presentó ante la Organización de Estados Americanos (OEA) una protesta por las amenazas bélicas de Venezuela y unos días después Venezuela le entregó al secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, un documento en el que calificaba el pacto militar de Estados Unidos con Colombia como “una amenaza de guerra”. El año siguiente, el 22 de febrero, en la XXI Cumbre del Grupo de Río en Cancún, los dos presidentes se tronzaron en reclamos. Uribe le reprochó a Chávez el embargo comercial que se ejercía sobre Colombia y Chávez a su vez anotó que desde Colombia se estaba fraguando un plan para asesinarlo. Durante todo ese semestre, las acusaciones mutuas a través del micrófono se sucedieron. En abril, Chávez acusó a Colombia por destruir las relaciones y Colombia se quejó de nuevo por el embargo. El 25 de abril Chávez advirtió que si Santos ganaba la Presidencia, podría generarse una guerra (El Colombiano, 2010) pero contrariamente a lo que había sido la posición guerrerista y confrontativa de Santos como Ministro de Defensa, al conocerse su triunfo en junio, mostró interés en recomponer las relaciones, anunció que tal sería el propósito de su canciller, María Ángela Holguín, e inició una gira por algunos países de Centro y Sudamérica señalando con ellos su interés de mejorar las relaciones de Colombia con la región, antes que mantener la vocación de *réspice polum* de su antecesor.

En julio el gobierno de Uribe anunció que tenía pruebas de presencia guerrillera en Venezuela y solicitó la convocatoria de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA para analizar el asunto, hecho que se produjo el 22 de julio de 2010. Además de lo anunciado el Gobierno colombiano anticipó que radicaría otras demandas contra la República Bolivariana de Venezuela ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y contra el presidente Chávez ante la Corte Penal Internacional, en representación de familiares y víctimas de los últimos ataques de la guerrilla. Esto ocasionó la ruptura de las relaciones.

El restablecimiento de las relaciones entre Colombia y Venezuela

Como ya se ha indicado, desde su triunfo, Juan Manuel Santos dio luces sobre su intención de reconstruir las relaciones con Venezuela. Pero antes de su posesión, el presidente Uribe complicó más el escenario pues el 6 de agosto, un día antes de la asunción de poder de Santos, radicó la mencionada denuncia en nombre de las víctimas de la guerrilla contra el presidente Chávez en la CPI y contra el Gobierno de Venezuela en la CIDH. No obstante, ese mismo día, la reunión del mandatario de Venezuela con el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y con el secretario general de la Unasur, Néstor Kirchner, allanó el camino para un primer acercamiento y el Presidente venezolano accedió a que su canciller Nicolás Maduro asistiera a la posesión de Santos. En la ceremonia, el mandatario manifestó:

Uno de mis propósitos fundamentales como Presidente será reconstruir las relaciones con Venezuela y Ecuador, restablecer la confianza, y privilegiar la diplomacia y la prudencia. Les agradezco a tantas personas de buenísima voluntad que se han ofrecido a mediar en la situación con Venezuela, pero debo decir honestamente que, dadas las circunstancias y mi forma de ser, prefiero el diálogo franco y directo. Y ojalá sea lo más pronto posible (Santos, 2010).

Ante esas palabras y después de la primera reunión de cancilleres, el Presidente venezolano se mostró dispuesto a superar el conflicto siempre y cuando no se repitieran señalamientos respecto a la colaboración de su Gobierno con la guerrilla y el terrorismo. Además, pidió a las FARC la liberación de todos los secuestrados.

Producto del trabajo de las cancillerías, el 10 de agosto se reunieron los presidentes en Santa Marta en la Quinta de san Pedro Alejandrino. Allí acordaron restablecer las relaciones, privilegiando las vías diplomáticas, y respetar el derecho internacional y en su marco, la soberanía de los países. Otro objetivo fue impulsar el desarrollo económico y comercial a través de la integración y del desarrollo de programas conjuntos en la frontera y la creación de comisiones de trabajo por temas como el pago de la deuda y el reimpulso de las relaciones comerciales; el acuerdo de complementación económica; la inversión social en la frontera; la seguridad y la energía.

Al día de hoy, se puede afirmar que el objetivo de mantener buenas relaciones, de manejarlas por canales institucionales, se ha cumplido. Ambos países han evitado reclamos públicos aún en situaciones difíciles como fueron la publicación del estudio del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (10 de mayo de 2011) que incluyó un apartado sobre las relaciones entre las FARC y el

Gobierno de Venezuela, usado por el ex presidente Uribe para mantener viva la polémica sobre la presencia de la guerrilla en el vecino país.

Otra piedra en el zapato que se manejó a través de los canales institucionales fue el nombramiento en enero de 2012 del ya mencionado general Henry Rangel Silva como ministro de Defensa del vecino país. Apenas se supo el hecho, los medios de comunicación colombianos se aprestaron a recordar los antecedentes del Ministro. Mauricio Vargas, con el título de “Una joyita de ministro” publicó un artículo en *El Tiempo* en el que recordó que Rangel Silva se reunió con ‘Iván Márquez’ para acordar la compra de fusiles y misiles para la organización delictiva a través de Venezuela y que desde 2008, cuando era director de la DISIP –servicios de inteligencia venezolanos– fue incluido en la lista Clinton. Unos días después, la revista *Semana* publicó el artículo “El amigo de Timochenko” en el que detallaba la historia de las relaciones de Rangel con las FARC que lo llevaron a convertirse en el “eje central de la colaboración Chávez- FARC”, desde su primera reunión con ‘Timochenko’ en 2005 cuando apenas era Viceministro de Vivienda, hasta su presencia en la reunión el Miraflores en 2007 en la que se encontraron Chávez e ‘Iván Márquez’ (*Semana*, 1550, 2012).

Ante estas denuncias de los medios de comunicación, el Gobierno reaccionó con prudencia. El presidente Santos manifestó que el Gobierno colombiano respetaba las decisiones internas del Gobierno de Venezuela y que los comentarios se tramitarían por los canales diplomáticos. Eso efectivamente hizo la canciller María Ángela Holguín.

Más recientemente, y a propósito de la realización de la Sexta Cumbre de las Américas en Cartagena, Hugo Chávez mantuvo una posición moderada ante la intención de algunos países del ALBA, en especial de Ecuador y de Bolivia, de torpedear la reunión condicionando la asistencia de Cuba a la misma, enredándole el camino a Colombia que pretendía con este evento avanzar en su protagonismo regional. El 20 de marzo Chávez confirmó su asistencia anunciando que debe aprovecharse la Cumbre para decidir el mecanismo por el cual Cuba estará presente en la siguiente Cumbre (*Europapress*, 2012), aunque posteriormente no pudo asistir argumentando motivos de salud.

El compromiso de los dos países de fortalecer los canales formales de integración se ha manifestado en las reuniones que sucedieron al encuentro de san Pedro Alejandrino. El 7 de octubre de 2010 se llevó a cabo la segunda reunión de cancilleres y el 27 de marzo de 2011 la tercera.

El 9 de abril de 2011 se reunieron por segunda vez los presidentes en Caracas y firmaron acuerdos de cooperación en la lucha antidrogas; en el fomento del turismo binacional; para impulsar programas de salud en la frontera; un acta de compromiso para instalar una fábrica conjunta en Venezuela de formaletas en aluminio, acero, y andamios industriales; y un contrato para la adquisición de telas de uniformes corporativos, industriales y escolares a industriales colombianos. Así mismo se acordó desarrollar proyectos de oliducto-poliducto y gasoducto con extensión a Panamá y Ecuador, y de exportación de combustible a los departamentos colombianos de Arauca, Vichada y Guainía (*República Bolivariana de Venezuela*, 2011)

Unos meses después, el 28 de noviembre de 2011, se celebró la tercera reunión de los mandatarios, de nuevo en Caracas. Esta vez se firmaron 11 proyectos para completar los anteriores, destacándose el acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial con el que se otorgan preferencias

arancelarias a las importaciones de productos originarios de ambos países. También se signó una carta de compromiso entre el Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería de Venezuela y el Ministerio de Minas y Energía de Colombia para el Desarrollo del Proyecto Binacional Oleoducto Venezuela-Colombia, que permitirá la construcción de un Oleoducto desde la Faja Petrolífera del Orinoco hasta el puerto de Tumaco. Se signó también un convenio de interconexión eléctrica San Fernando de Atabapo y Puerto Inídira.

En materia comercial hay que señalar que el primer obstáculo para el restablecimiento de las relaciones fue el asunto de la deuda de Venezuela a los exportadores colombianos, que la Comisión encargada tasó en 1.400 millones de dólares. El compromiso inicial fue hacer el pago inmediato de 200 millones, pero un año después todavía se adeudaban cerca de 700 millones, 400 de los cuales estaban siendo verificados por el Cadivi (Latinpymes, 2011). En abril de 2012 la Cámara Colombo Venezolana manifestó que se había cumplido con el pago de 1.000 millones de dólares y tenía registro de 100 millones aún pendientes de pago (Cámara Colombo Venezolana, 2012).

Otro tema trascendental fue la regulación de un marco comercial después de que se vencieran los cinco años de plazo que mantenía las normas del Acuerdo de Cartagena tras el retiro de Venezuela de la CAN. Como no se logró negociar un nuevo marco jurídico, la normativa andina se prorrogó en tres oportunidades. En octubre de 2011 se inició el proceso de negociación del nuevo acuerdo que concluyó en la redacción del Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) que firmaron los presidentes de los dos países el 9 de febrero de 2012.

El nuevo acuerdo contempla los capítulos sobre tratamiento arancelario preferencial, reglas de origen, normas de obligatorio cumplimiento (OTC), medidas sanitarias, zoosanitarias y fitosanitarias, medidas de defensa comercial y solución de controversias. “Establece que de todo el comercio histórico (exportaciones de Colombia a Venezuela y viceversa durante 2006 a 2010) un 91% tendría preferencia de 100%, y el 9% restante que representan 93 subpartidas arancelarias, oscilaría entre el 40% y el 80% de preferencia” (Cámara Colombo Venezolana, 2012, p. 43).

La Cámara Colombo Venezolana ha sido muy discreta frente al alcance del acuerdo señalando que, como su nombre lo indica, es parcial y no cubre todo el universo arancelario. Destaca que:

El acuerdo además contempla capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias, de obstáculos técnicos, de competencia desleal, y de origen. [...] Por supuesto, que hubiéramos deseado que se hubieran mantenido las condiciones de libre comercio para todos los productos, sin excepciones. También, que el trato que se hubiera dado a Colombia fuera el mejor frente a otros socios de la región, lo cual no sucede en varios de los productos gravados (Cámara Colombo Venezolana, 2011, p. 5).

Y es que la Cámara insiste en que los resultados son moderados en la recuperación del comercio binacional. Como puede verse en la tabla siguiente, las exportaciones de Colombia a Venezuela, aunque crecieron en 23% se encuentran muy por debajo del nivel de los 5.210 millones de dólares alcanzados en 2007, antes del inicio de la crisis. La exportaciones de Venezuela a Colombia se encuentren más cerca del nivel de 2007 y han tenido una mejor recuperación.

Tabla 1. Comercio bilateral. Colombia-Venezuela. Importaciones (millones de dólares)

	2007	2008	2009	2010	2011	Var. 2012/2011
Exportaciones FOB	5.210	6.092	4.050	1.423	1.750	23%
Importaciones CIF	1.366	1.198	563	305	563	84%
Comercio total	6.576	7.290	4.613	1.728	2.314	33,9%
Balanza comercial (para Colombia)	3.844	4.893	3.486	1.118	1.187	6,2%

Fuente: Cámara de Comercio Colombo Venezolana

Además del retraso en la firma de un marco comercial y de la desconfianza de los productores colombianos ante las dificultades de pago de los venezolanos, los mayores obstáculos a la reactivación del comercio los constituyen la sustitución que hizo Venezuela de importaciones colombianas por otras provenientes de Mercosur y China, y la disparidad de modelos económicos, como lo señaló el presidente Santos ante los exportadores el 8 de septiembre de 2011, cuando afirmó que el modelo de Colombia “es de libre comercio y el de Venezuela de comercio administrado, por lo que el dinamismo de otras épocas es difícil de recuperar [...] Hay que mirar a Venezuela como una ganancia ocasional” (citado en Cardozo, 2011, p. 4). A la luz de esta realidad, los exportadores colombianos deben aprender a negociar con el Gobierno de Venezuela, comprador de cerca de 40% de las exportaciones que van al vecino país.

En relación con las comisiones creadas para trabajar los temas de seguridad y desarrollo de fronteras, como lo señala Elsa Cardoso, los avances son modestos y además la información que ofrecen las comisiones es pobre (Cardozo, 2011). Entre tanto, la situación de la frontera es muy complicada, como lo señala el International Crisis Group: “un año después de que los dos presidentes fumaran la pipa de la paz, empero la dinámica del conflicto local no parece haber cambiado de manera sustancial” (International Crisis Group, 2011b). Las FARC operan desde Guajira hasta Vichada y mantienen una fuerte presencia en Arauca. En la zona de Catatumbo los últimos reductos del EPL y las BACRIM, en particular los ‘Rastrojos’ y los ‘Urabeños’, se disputan el territorio, los recursos y las rutas para el contrabando de drogas. Además del narcotráfico, el tráfico de armas, la extorsión y el tráfico de combustible mueven la economía ilegal en la frontera.

La captura por parte del Gobierno de Venezuela y la posterior deportación a Colombia de cerca de 20 delincuentes entre los que se encuentran Joaquín Pérez, director de Anncol; ‘Guillermo Torres’, mano derecha de ‘Raúl Reyes’; alias ‘El Valenciano’, un narcotraficante y los paramilitares ‘Martín Llanos’ y ‘Caballo’, más que fruto de una sostenida cooperación en seguridad, son actos aislados que pueden ser interpretados como gestos de buena voluntad de Venezuela con su vecino, en el mismo sentido que la extradición a Venezuela de Walik Makled.

En relación con la seguridad humana el balance no es mejor. Según la encuesta de ACNUR que cita el International Crisis Group, hay 200.000 colombianos desplazados en Venezuela, apenas 2.790 de los cuales han sido reconocidos como refugiados, cifra que contrasta con los 54.525 que había reconocido el Gobierno de Quito hasta 2011 (International Crisis Group, 2011b).

Los avances en seguridad se han visto retrasados por la desconfianza entre los mandos militares de ambos países y por las divergencias en las visiones de seguridad. Como ya se ha señalado,

Venezuela percibe como principal amenaza la invasión de otros Estados, en particular de los Estados Unidos, en tanto que Colombia privilegia el terrorismo y el narcotráfico y no ha logrado que Venezuela reconozca a las FARC como terroristas, aunque al restablecerse las relaciones se logró que el presidente Chávez declarara que no toleraría la presencia de guerrilleros y de grupos armados en su país.

En aras de establecer los marcos para la cooperación en seguridad, se reunieron en varias oportunidades los ministros de Defensa, los ministros del Interior y los presidentes, pero no se han institucionalizado reuniones periódicas de los altos mandos militares, como se había planeado (Cardozo, 2011).

En el marco de estas reuniones se firmó el Acta de Canaima en 2011 sobre cooperación en la lucha contra el narcotráfico, en la que se acordó intercambiar información de inteligencia, fortalecer la cooperación judicial y compartir acciones contra todos los eslabones de la cadena del narcotráfico y planes operacionales para labores de interdicción (Cardozo, 2011). En la reciente reunión de febrero de 2012 entre los ministros de Defensa de ambos países, se pactó crear un sistema de información binacional para combatir el narcotráfico, así como desarrollar sobrevuelos en la frontera para ubicación de cultivos ilegales. Se firmó también un protocolo para atención inmediata de casos de secuestro.

Dilemas, perspectivas y recomendaciones

Como hemos señalado en el recuento anterior, las relaciones entre Colombia y Venezuela han sido volátiles y no se ve que en el marco actual pueda consolidarse una relación estable. Evidentemente el gobierno de Juan Manuel Santos tiene toda la intención de mantener unas buenas relaciones con su vecino, en particular porque necesita su colaboración para contener la acción de los grupos armados en las fronteras, y en aras de esos propósitos le ha restado importancia a informes y denuncias que comprometen al gobierno del presidente Hugo Chávez con las FARC y el narcotráfico que las financia. Se trata pues de una estrategia de búsqueda de una cooperación voluntaria enmarcada en una visión multilateral y pragmática del gobierno de Santos (Pastrana, 2011, p. 9). Pero Chávez no es un amigo fácil de tratar. El nombramiento a inicios de 2012 de Henry Rangel Ramos como ministro de Defensa, aunque fue una decisión motivada por el interés de amedrentar a la oposición de cara a las próximas elecciones, fue una acción que se tomó a sabiendas de las reacciones que generaría en Colombia. Y Chávez no dudó en “ponérsela difícil” a Santos. Este nombramiento, además, pone una piedra en el zapato en el restablecimiento de la ya tan maltratada confianza entre las fuerzas militares y policiales de ambos países.

Y es que es evidente que el interés por mantener buenas relaciones es mayor de parte de Colombia que de Venezuela. Para que Colombia pueda resolver su conflicto necesita cooperación de sus vecinos, pero también es importante para el país el restablecimiento de las relaciones con Venezuela para poder “regresar a la región” después de un largo aislamiento, pues no hay que olvidar que el vecino país tiene un grupo de aliados en los países del ALBA. Pero tampoco hay que pasar por alto la utilidad que para Venezuela tiene el restablecimiento de las relaciones, no por la cuestión comercial, como algunos indican, pues como ya se ha mencionado el vecino país sustituyó las importaciones tradicionales de Colombia, sino, paradójicamente, por un asunto de seguridad. Como lo señalamos al referirnos al informe del International Crisis Group

sobre seguridad en Venezuela, el talón de Aquiles de la actual administración es la seguridad ciudadana. Y los problemas del narcotráfico, de la penetración de la delincuencia transnacional, del secuestro y la extorsión, no son fenómenos de delincuencia común ajenos a la frontera sino que pasan por ella (International Crisis Group, 2011), por lo cual el Gobierno venezolano necesita coordinar esfuerzos con Colombia.

La cuestión de la frontera ya se discute en Venezuela como puede verse en la propuesta de Plan de Gobierno de la Mesa de Unidad Democrática que afirmaba: “se evaluará en profundidad la situación de las fronteras, que han sido espacios abiertos a la violencia, el terrorismo, el tráfico de drogas, tráfico de personas y tantas otras actividades ilícitas” (Mesa de Unidad Democrática, 2012, p. 157).

Las próximas elecciones, sin lugar a dudas, definirán el futuro de las relaciones. Si el triunfo lo logra Enrique Capriles, que según las encuestas a fines de marzo tiene un empate técnico con Chávez, el escenario sería propicio para avanzar en la consolidación de las relaciones. La MUD ha planteado dentro de sus objetivos ratificar la confianza en la OEA, normalizar las relaciones con Estados Unidos, participar en espacios de integración como la Unasur y la CELAC y revisar esquemas de integración como la CAN, el Mercosur y el ALBA y de cooperación con Cuba sobre la base de la consecución del interés nacional (Mesa de Unidad Democrática, 2012, p. 157), objetivos que no riñen con los objetivos de política exterior de Colombia. Sobre Colombia ha dicho la MUD:

En nuestro entorno geográfico inmediato, las relaciones con Brasil, Colombia y el Caribe, serán ejes fundamentales de la acción internacional del gobierno. Las relaciones con Colombia serán conducidas sobre la base de la tradicional confianza, respeto mutuo y transparencia, bajo el principio de la negociación directa y la globalidad. Se fortalecerán las relaciones económicas y comerciales (Mesa de Unidad Democrática, 2012, p. 157).

Pero si ocurre lo contrario, si gana Chávez o sube al poder quien se perfila como su sucesor, a saber, Diosdado Cabello, o si, en caso de ganar la oposición se produce un golpe de Estado para evitar la salida del chavismo, las relaciones seguirán siendo igual de volátiles pues estarán sujetas a la voluntad presidencial en un contexto político seguramente más radicalizado, en el que las posiciones nacionalistas y belicistas calan muy bien.

Aunque hemos mencionado que Colombia tiene mayor interés en las relaciones con Venezuela que el vecino país, también hay que anotar que el país tiene mucho que hacer para poner las bases de una relación perdurable. El mayor reto es hacer presencia en las fronteras para evitar que el conflicto se desborde a otros Estados. Para ello debe intervenir en las regiones periféricas no sólo tomando control, sino llevando educación, salud, justicia y construyendo infraestructura, como se consigna el Plan de Desarrollo 2010-2014, donde se plantea la necesidad de cerrar la brecha entre el centro de Colombia y las zonas apartadas. En este marco, es fundamental la intervención en la zona del Catatumbo donde, desde hace varios meses, los medios de comunicación vienen denunciando la presencia de todos los actores del conflicto armado y la situación de indefensión de sus pobladores (Semana, 1560, 2012). Esto supone encarar el tema humanitario, no sólo en el propio territorio avanzando en la “consolidación democrática” a través de la restitución de tierras, sino poniendo el tema sobre el tapete con Venezuela, con quien desde 2003 no se habla del tema de refugiados para no complicar más la agenda (International Crisis Group, 2011b).

Para todos estos propósitos Colombia puede apoyarse en las estrategias de cooperación ya pactadas con los vecinos en los ámbitos de seguridad, aprovechar espacios como el Consejo Sudamericano de Defensa pero también en planes como la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA. No debe olvidar tampoco involucrar a la población civil de frontera en todas las iniciativas.

Referencias

- Altman, J, (Ed.) (2011). *América Latina: ALBA ¿una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires: Teseo, Flacso.
- Altmann Borbon, J. (enero-junio de 2011). ALBA: entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación. *Pensamiento Propio*, pp. 185-217.
- Cámara Colombo Venezolana. (2012). *Revista Coyuntura*, 19.
- Cámara Colombo Venezolana. (2011). *Coyuntura. Venezuela economía y comercio*, 17.
- Cámara Colombo Venezolana Noticias. (2012, abril). *El comercio con Venezuela sí se recuperará: Magdalena Pardo*. Recuperado el 12 de abril de 2012 de: http://www.comvenezuela.com/index.php?option=com_content&view=article&id=831:el-comercio-con-venezuela-si-se-recuperaraq-magdalena-pardo&catid=3:en-que-esta-la-camara&Itemid=50
- Cardozo, E. (2011). *El giro de las relaciones entre Venezuela y Colombia: alcances, riesgos y posibilidades*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.
- Cardozo, E. (2010). *La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.
- Chavez, H. (1998). *Una revolución democrática (programa de gobierno)*. Disponible en: <http://www.analitica.com/bitbliblioteca/hchavez/programa.asp>.
- Centro de Economía Internacional. (2011). Recuperado el 18 de marzo de 2012, de <http://www.cei.gov.ar/node/27>
- Comunicado de Estados Latinoamericanos y del Caribe, CELAC. (2011). *Sistema económico latinoamericano y del Caribe*. Recuperado el 16 de marzo de 2012 en: www.sela.org
- Comunicas. (2009, agosto 30). *Resumen de la Cumbre extraordinaria de la Unasur en Bariloche*. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://es.comunicas.org/2009/08/30/resumen-completo-de-la-cumbre-extraordinaria-de-la-unasur-en-bariloche-fotos-videos/#axzz1rqQ8hfcA>
- El Colombiano. (2010, agosto 10). *Cronología de las relaciones con Venezuela*. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/cronologia_de_las_relaciones_con_venezuela/cronologia_de_las_relaciones_con_venezuela.asp
- El Universal. (2012, enero 19). *Colombia y Venezuela dialogan sobre nuevo ministro de Defensa*. Recuperado el 20 de marzo de 2012 en: <http://vprimero.blogspot.com/2012/01/colombia-dialoga-con-venezuela-por.html>
- Europapress. (2012, marzo 20). *Chávez dice que la VI Cumbre de las Américas será la última que no cuente con Cuba*. Recuperado el 20 de marzo de 2012 en: <http://www.europapress.es/latam/politica/noticia-oea-chavez-afirma-vi-cumbre-americas-sera-ultima-no-cuente-participacion-cuba-20120320054010.html>
- Flemes, D. 2012 *La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico*. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Flemes, D. & Wehner, L. (2011). *Drivers of Strategic Contestation in South America*. Documento de trabajo sin publicar. GIGA, German Institute of Global and Area Studies.
- García, P. M. (2006). El neonacionalismo bolivariano: el ALBA como expresión del nuevo tiempo histórico nacional. *Aldea Mundo*, 21, pp. 49-58.
- Informe21.com. (2011, marzo 12). Recuperado el 25 de marzo de 2012, de <http://informe21.com/general-henry-rangel-silva>
- International Crisis Group. (2011b). *Más allá de las ganancias fáciles: las fronteras de Colombia*. Bogotá y Bruselas: International Crisis Group.

- International Crisis Group. (2011). Violence and politics in Venezuela. *Latin America Report*, 38.
- Jácome, F. (2011). Venezuela, 2010: entre los desafíos de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana. En H. Y. Mathieu (Ed.), *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011* (p. 275). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Latinpymes. (2011, junio 15). *Venezuela avanza el pago de la deuda con los exportadores colombianos*. Recuperado el 26 de marzo de 2012 en: Latinpymes.com: <http://latinpymes.com/site/2011/06/venezuela-avanza-en-el-pago-de-deudas-con-exportadores-colombianos/>
- Márquez, M. L. (2004). Neopopulismo y Chavismo. En C. Ahumada (Ed.), *La región andina: entre los nuevos populismos y la movilización social*. Bogotá: Observatorio Andino. Universidad Javeriana.
- Márquez Restrepo, M. L. (2009). Colombia y Venezuela: militarismo, seguridad y discurso populista. En H. Roza (Ed.) *Alta Gerencia y Seguridad del Estado* (pp. 71-85). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Márquez Restrepo, M. L. (2010). Algunas estrategias para reconstruir las relaciones con Venezuela. En E. Pastrana Buelvas (Ed.), *Más allá de la seguridad democrática. Agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 465-480). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Mesa de Unidad Democrática. (2012). *El gobierno de Unidad Nacional 2013-2019*. Caracas. Disponible en: <http://static.eluniversal.com/2012/01/23/lineamientosmesaunidad.pdf>
- Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores. (2011, marzo 11). *El Tratado constitutivo de Unasur es un paso hacia la independencia suramericana*. Recuperado el 25 de marzo de 2012 en: http://www.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=frontpage&limitstart=240
- Noticias Univisión. (2009, junio 8). *Bases militares en Colombia podrían provocar guerra, dijo Hugo Chávez*. Recuperado el 23 de marzo de 2012 en: <http://noticias.univision.com/america-latina/venezuela/article/2009-08-06/bases-militares-en-colombia-podrian#axzz1q1tjsGhp>
- Pastrana Buelvas, E. (2011). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos? *Kas Paper*, 15.
- República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/constudies.html>.
- República Bolivariana de Venezuela. (2007). Líneas generales del Plan Económico y social de la Nación 2007-2013.
- República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores. (2011, abril 9). *Lista de acuerdos sensibles a suscribirse durante la visita del comandante Presidente Hugo Chávez Frías a la República de Colombia*. Recuperado el 16 de marzo de 2012 en: www.mre.gov.ve
- Romero, C. (2010). *La política exterior de la Venezuela Bolivariana*. Plataforma democrática. Caracas.
- Sanjuán, A. M. (2004). *Aproximación a la Agenda de seguridad de Venezuela*. Documento de trabajo. Caracas: Ildis.
- Santos, J. M. (2010). *Discurso de toma de posesión*. Recuperado el 15 de marzo de 2012 de <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/166773/el-discurso-completo-de-juan-manuel-santos-tras-su-toma-de-posesion-en-pdf/>.
- Semana. (2012, enero 14). El amigo de Timochenko. *Semana*, 1550.
- Semana. (2012, marzo 24). El pobre Catatumbo. *Semana*, 1560.
- Semana.com. (2011, julio 12). *Wikileaks de Venezuela: Diosdado Cabello, ¿"El Padrino"?* Recuperado el 25 de marzo de 2012 en: <http://www.semana.com/mundo/wikileaks-venezuela-diosdado-cabello-padrino/160201-3.aspx>

- Semana.com. (10 de febrero de 2012). *Colombia y Venezuela estrechan su cooperación en seguridad*. Recuperado el 25 de marzo de 2012 en: <http://www.semana.com/nacion/colombia-venezuela-estrechan-su-cooperacion-seguridad/171898-3.aspx>
- Serbín, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur una alternativa? *Revista Nueva Sociedad*, 219, pp. 145-156.
- Toro, A. (2011). El ALBA como instrumento de soft balancing. *Pensamiento propio*, 15 (33), p. 159-184.
- Unasur. (2008, mayo 23). *Tratado constitutivo*. Brasilia.
- Unasur. (2009, agosto 28). Declaración final Cumbre Extraordinaria de Unasur, Bariloche. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/agosto/28/17282009.html>
- Vargas, M. (2012, enero 8). Una joyita de ministro. *El Tiempo*.



Dilemas y perspectivas de la relación de Colombia con Ecuador

*Anamaría Trujillo Currea**

Las relaciones colombo ecuatorianas se caracterizaron, a lo largo del siglo XX, por ser amistosas y no tener mayores complicaciones. Esto fue así no sólo debido a una sintonía entre los intereses de ambos países, sino también a que cada país vivía una situación particular que marcó su política exterior. En lo referente a Ecuador, encontramos a un país que dedicó la mayoría de sus esfuerzos diplomáticos a resolver su problema limítrofe con Perú, con la idea de no perder más territorio del que ya había perdido a lo largo del siglo XIX; y en el caso colombiano, su política exterior se caracterizó por priorizar la relación con los Estados Unidos, con la idea de encontrar un aliado que le ayudara a potenciar su desarrollo económico. Es decir, a pesar de la vecindad, no se percibían como prioritarios el uno con el otro¹.

Pero a finales del siglo XX la situación cambia. En 1998 Ecuador supera su conflicto territorial con Perú, mientras que Colombia para este período fortalece su relación con los Estados Unidos, ahora concentrada en temas relacionados con drogas ilícitas y conflicto armado interno, a través de la implementación del Plan Colombia. Esto último precisamente comienza a generar una tensión en la relación entre los vecinos, pues la puesta en marcha de dicho plan va a tener un impacto sobre la frontera sur, de manera especial sobre la suroccidental. Hablamos de: refugiados, fumigaciones, aumento de tráficos ilícitos y un paso

* Directora (e) de la Carrera de Ciencia Política y profesora de planta de la Pontificia Universidad Javeriana.

¹ Con esto no se pretende desestimar la relación bilateral, por supuesto existía y era dinámica, los elementos comerciales, por ejemplo, fueron relativamente importantes.

más frecuente por parte de los grupos armados ilegales colombianos, de manera especial de las Farc, en territorio ecuatoriano. La unión de estos elementos llevan a lo que algunos han llamado la *securitización*² de la frontera y de manera más general de la política bilateral.

La situación se comenzó a volver más compleja en la medida en que las visiones políticas e ideológicas de los líderes de cada Estado han llevado a modelos de país opuestos. Esto fue más evidente a través de las confrontaciones entre los presidentes de Colombia y de Ecuador, Uribe (2002-2010) y Correa (2006-2013), respectivamente.

Por eso la llegada al poder de Juan Manuel Santos como Presidente de Colombia y su cambio de discurso en política exterior³, que se evidenció a partir de su posesión, abrieron la esperanza para la normalización de las relaciones bilaterales, que comenzó con el restablecimiento de éstas (rotas desde marzo de 2008 luego de la operación Fénix) y la visita del presidente Correa en diciembre de 2010.

Sin embargo, los últimos acontecimientos indican que la confianza no se ha restablecido del todo y que las tensiones aún persisten. Podemos mencionar al menos tres situaciones puntuales que así lo indican. Primero, lo dicho por el Canciller ecuatoriano, frente a la posibilidad que Ecuador saliera de la CAN por problemas específicamente en temas comerciales con Colombia, a finales de 2011. Segundo, el informe de FLACSO “Ecuador, las Américas y el mundo”, donde señala la percepción de la opinión pública ecuatoriana sobre política exterior y demuestra que la población desconfía de Colombia y ve en este país un generador de problemas. Finalmente, la controversia que suscitó el presidente Correa por su no participación en la Cumbre de las Américas que se celebró en Colombia, en abril de 2012.

Frente a esto surge una pregunta: ¿por qué no se logra consolidar una nueva relación bilateral que se caracterice por la cooperación? El interrogante puede tener múltiples respuestas, sin embargo en el presente documento nos concentraremos en tratar de evidenciar que entre Colombia y Ecuador se ha venido construyendo un sistema competitivo de seguridad, que comenzó a crearse a finales de los noventa y que se consolidó bajo las administraciones de Correa y de Uribe. Y aunque el actual Presidente de Colombia ha tratado de cambiar esta situación y buscar canales de cooperación institucionalizados, el sistema competitivo que se construyó con el paso del tiempo no es fácil de cambiar. En definitiva, las diferencias continúan presentes pues las ideas, los imaginarios y los intereses que han construido tanto los gobernantes, como las sociedades de ambos países, hacen que sea difícil poner en sintonía sus políticas exteriores.

Esta situación termina por imposibilitar respuestas coherentes y efectivas a las problemáticas que se presentan en ambos lados de la frontera. Los intentos por continuar aumentando los controles transfronterizos, en relación a los flujos de personas, mercancías, de carácter lícito o ilícito, a través de los mismos métodos del pasado, como el fortalecimiento de las funciones de barrera

² Arlene Tickner, siguiendo a dos importantes exponentes de la escuela de Copenhague, afirma que “el concepto de la securitización está basado en el uso político de términos como “inseguridad” y “amenaza” de parte de las elites estatales y no estatales y sus efectos concretos, lo cual sugiere que el poder de la “seguridad” se halla en su uso en los discursos políticos (Waever 1995). En consecuencia, estudiar la securitización exige reemplazar los estudios tradicionales basados en la identificación de amenazas objetivas a la seguridad con un análisis de por qué y cómo las elites políticas identifican ciertos problemas como amenazas a la seguridad (Waever 1995: 49)”. (Tickner, 2008, p. 3)

³ Sin que este signifique un cambio de tendencia ideológica.

de las fronteras, no sólo son ineficaces, sino que evidentemente son perjudiciales tanto para la economía como para la sociedad. En cambio, una estrecha cooperación entre Estados vecinos puede traer resultados positivos, pero para que esta se logre desarrollar debe existir confianza mutua, desmilitarización de las zonas fronterizas y fronteras abiertas, es decir la *desecuritización* (Kolossov, 2006, p. 14), algo que al parecer está lejos de suceder entre Colombia y Ecuador.

En este orden de ideas, pretendemos identificar por qué se establece este modelo competitivo de seguridad y cómo el nuevo gobierno colombiano comienza a tratar de transformarlo en uno cooperativo sin tener mayor éxito. Para ello, es necesario recordar lo que nos explicaba en capítulos anteriores Eduardo Velosa, al invitarnos a utilizar un marco conceptual que nos habla del rol nacional y el institucionalismo discursivo. Y es que la elaboración de la política exterior pasa por diferentes esferas que van desde los elementos sistémicos, es decir, la construcción de lo nacional a partir del otro externo, hasta elementos domésticos e incluso los personales o idiosincráticos.

Es por ello que para alcanzar nuestro objetivo, el trabajo se dividirá en tres partes. Una primera que se concentrará en entender los factores externos, para lo que seguiremos fundamentalmente a Wendt; otra en la que revisaremos el rol de las instituciones o reglas de juego de ambos países, haciendo referencia a los elementos internos de cada país; y finalmente nos detendremos a observar el rol de los líderes de cada país, para así, con todos los elementos articulados, tener una mejor comprensión de la tensa relación bilateral colombo ecuatoriana.

Factores externos: rol nacional a partir del otro

Comencemos por preguntarnos ¿cómo se llega a un conflicto entre Estados vecinos? y ¿por qué no se logra crear mecanismos de cooperación entre los Estados para evitar el conflicto? La corriente principal en las relaciones internacionales, el realismo, sugiere que estas situaciones se dan por la existencia de una estructura anárquica en el sistema internacional, que al igual que el mercado, “surge de las actividades de las unidades individuales, cuyos propósitos y esfuerzos no están dirigidos hacia la creación de un orden sino hacia la satisfacción de sus propios intereses internamente definidos por medio de cualquier conducta que puedan arbitrar” (Waltz, 1988, p. 134). Esta situación hace forzosamente que los Estados no estén dispuestos a cooperar, sino a competir y en esta dinámica se generan agresiones⁴.

[Así] como algunos Estados pueden utilizar la fuerza en cualquier momento, todos los Estados deben estar preparados para hacer lo mismo o vivir a merced de sus vecinos más vigorosos en el aspecto militar. Entre los Estados, el estado natural es la guerra. No decimos esto en el sentido de que la guerra sea constante, sino en el sentido de que si cada Estado puede decidir por sí mismo cuándo usar la fuerza, la guerra puede estallar en cualquier momento (IBID, 1988, p. 151).

Esta situación se conoce como *Dilema de Seguridad*. Es decir, “cuando las preparaciones militares de un estado crean una incertidumbre que no se puede resolver en la mente de los otros sin importar si esas preparaciones son con propósitos defensivos solamente, o si son ofensivos”

⁴ Para ampliar esta información, revisar Waltz, 1988 y 2001.

(Weeler & Booth, 1992, p. 153). Para el caso colombo ecuatoriano, es muy dicente la aparente carrera armamentista en la región suramericana, donde

Una ola de compras de armas por parte de los países de América Latina está haciendo que los vecinos de la región se miren unos a otros con creciente temor y desconfianza. Brasil afirma que tiene que proteger sus recién descubiertas riquezas de petróleo y gas; Venezuela asegura que Estados Unidos pudiera atacarla; Colombia está preocupada por Venezuela; Ecuador mira a Colombia, y Paraguay pone sus ojos sobre Bolivia (Tamayo 2009).

Así, Ecuador en septiembre de 2010 decidió aumentar el gasto militar, concentrándose especialmente en su frontera norte. En palabras del canciller ecuatoriano del momento, Ricardo Patiño: “lastimosamente tuvimos que destinar algo de recursos para esto, pero no era nuestra intención hacerlo” (Cristancho-Ahn, 2010).

Esta declaración es profundamente importante, puesto que demuestra de manera clara la construcción del dilema de seguridad. Esto nos permite entrar sobre un enfoque teórico diferente, que explica bastante bien la aparición de fenómenos como la autoayuda⁵, el dilema de seguridad y el conflicto interestatal.

La diferencia fundamental está en que Wendt considera que:

La autoayuda y la política de potencias no se derivan ni lógicamente ni causalmente de la anarquía y que si, aún hoy, nos encontramos en un mundo de autoayuda, es debido al proceso, no a la estructura. No hay una “lógica” de la anarquía aparte de las prácticas que crean y que representan una estructura de identidades e intereses concreta en lugar de representar otra; la estructura no tiene ni existencia ni fuerza causal separada del proceso (Wendt, 2005, p. 5).

En este sentido, la existencia de un sistema que se basa en la autoayuda, en la lógica de Wendt, depende de las identidades y de los intereses que se han ido construyendo en la interacción entre los Estados, que en este caso han sido edificadas sobre identidades egoístas. Retomemos nuevamente el ya mencionado marco conceptual que nos planteó Eduardo Velosa en capítulos anteriores; nos planteaba que para Wendt (2003), el rol es un tipo de identidad que se caracteriza porque “*existe únicamente en relación con los Otros*” (p. 227, énfasis en el original). Es decir que para Wendt la construcción de la política exterior de un país está dada por factores fundamentalmente externos, pertenecientes al sistema, más que a las unidades mismas.

De esta forma, no necesariamente la anarquía trae consigo el egoísmo y el temor frente al otro, estos fenómenos se pueden llegar a desarrollar en el transcurso de la interacción o no. La sensación de amenaza, nos dice el autor, se produce por la consideración que haga un Estado respecto de la capacidad física del otro y qué interpretación le dé a dichas capacidades.

⁵ Término que para Waltz es entendido como un variable dependiente de la estructura anárquica, es decir, la desconfianza surge de la anarquía, puesto que los Estados no pueden creer que otro lo va a ayudar en caso de alguna dificultad. Cada uno es el único que puede garantizar su seguridad.

Así, se pueden desarrollar tanto sistemas competitivos como cooperativos. Los primeros surgen a partir de:

Ciclos de interacción en los que cada parte actúa de forma que el otro siente su yo amenazado, creando la sensación de que no se debe confiar en el otro. Las identidades competitivas y egoístas encuentran su causa en esta inseguridad; si el otro es una amenaza, el yo se ve obligado a reflejar tal comportamiento en su concepto de relaciones con los otros (Wendt 2005, p.5).

En el caso que nos ocupa, la percepción ecuatoriana es la que describe el presidente Correa en mayo de 2008: “desde hace mucho tiempo Ecuador es víctima de un conflicto que no es nuestro”⁶, esta será ratificada en diciembre 2009 por el entonces canciller Falconi.

Del lado colombiano también se ha sentido cierto grado de amenaza, en la medida en que se consideraba que Ecuador no era claro en su posición frente a las Farc, al rechazar, el presidente Correa, designarlos como grupo terrorista.

Pero realmente, ¿cuál podría ser la causa para la creación de este sistema de autoayuda que facilita los dilemas de seguridad? Wendt argumenta que es la depredación o mejor, la existencia de un actor depredador. Vale resaltar que este autor vuelve a dejar de lado procesos domésticos e idiosincráticos, dejando de lado el estudio del proceso decisional de cada Estado, elementos que retomaremos adelante.

Por ahora, Wendt (2005, p.18) nos dice que:

Es probable que la depredación derive, al menos en parte, de una interacción sistémica anterior —quizás como resultado de una anterior experiencia como víctimas [...]— entonces responde más al patrón de una identidad aprendida y, como tal, susceptible de ser transformada por otra interacción social futura en forma de apaciguamiento, promesas de que las necesidades de seguridad se cumplirán.

Para el caso que nos ocupa, es posible identificar a Colombia como el depredador del sistema, por lo sucedido el 1 de marzo de 2008, cuando se viola el territorio Ecuatoriano, con el objetivo de eliminar el campamento de alias ‘Raúl Reyes’, número dos en la estructura de las Farc y en el plano internacional, sin lugar a duda, el número uno.

Ahora, ¿por qué actúa como depredador? De la argumentación de Wendt, podríamos deducir que la reacción del gobierno de Uribe tiene que ver con que Colombia se ha venido sintiendo como víctima, por la aparentemente escasa ayuda de sus vecinos en su lucha contra las Farc.

En palabras de Mi Yung Yoon (2005, p. 278):

Un conflicto interno muchas veces se desplaza a un país vecino, cuando los rebeldes establecen un santuario allí y lanzan ataques contra su país de origen. El apoyo que los rebeldes reciben en el país anfitrión se percibe como una amenaza a la seguridad del país de origen y crea tensión entre el anfitrión y el país de origen.

⁶ Palabras del Presidente Rafael Correa ante la Unión Europea. Bruselas, Bélgica, Mayo 13 de 2008. Agencia EFE.

En definitiva, el Estado colombiano siente temor, se siente amenazado, por la incapacidad o por el descuido de Ecuador para repeler a las Farc en su territorio. Pero esto explicaría tan solo el comportamiento colombiano. ¿Qué pasa con Ecuador? Pues bien, recordemos que Ecuador a lo largo de su historia perdió grandes extensiones de territorio⁷, esto definitivamente hace que se vaya considerando una víctima de sus vecinos y que en su relacionamiento con los demás Estados sea especialmente celoso con su soberanía.

Con estos argumentos en mente podríamos dar respuesta a cómo se construye la tensión entre Ecuador y Colombia, sin embargo, recordemos que la explicación de la política exterior debe obedecer a un enfoque multicausal, por lo tanto es necesario ver otros elementos que determinan el comportamiento de estos dos países.

Factores personales: los líderes y el rol nacional

Comencemos por los actores y de manera especial por los líderes, ya que en este período que estamos revisando la figura de los presidentes en ambos países es central para la comprensión de la construcción de este sistema de seguridad competitivo.

Para ello recordemos la conclusión a la que llega Velosa en el marco conceptual de este libro:

La concepción del rol nacional es un proceso de construcción de identidad. Los líderes o los tomadores de decisión juegan un papel definitivo en este proceso, en la medida en que son ellos, con sus propias ideas, los que definirán ese rol nacional, en un proceso que es relacional tanto al exterior como al interior de sus Estados.

Observemos primero la situación colombiana. En 2002 llega al poder Álvaro Uribe Vélez, como un líder profundamente carismático (en el sentido weberiano) con la idea de “salvar” a Colombia del “terrorismo”, fundamentalmente de las Farc⁸. Para ello era necesario recuperar el control de todo el territorio nacional, que desde mediados de los noventa el Estado había perdido. Era claro que debía continuar y profundizar la estrategia de su antecesor, Andrés Pastrana, de fortalecer las Fuerzas Armadas con la asistencia económica y militar de los Estados Unidos. A nivel interno definió como estrategia derrotarlos en el centro del país, de manera especial su estrategia en las zonas aledañas a la capital y a las principales ciudades del país, posteriormente expulsarlos de sus centros de asentamiento histórico, como los departamentos de Meta, Huila y Caquetá. El resultado de esto fue indiscutiblemente el debilitamiento militar de las Farc, que los llevó a replegarse en las zonas de frontera donde encontraban refugio, no necesariamente porque los vecinos apoyaran su lucha o fueran sus cómplices, sino por la debilidad de estos y la incapacidad para proteger sus fronteras.

La estrategia militar iba acompañada de una campaña de desprestigio de las Farc, tanto a nivel nacional como internacional, algo que no era muy difícil de hacer en la medida que este grupo

⁷ Al respecto, revisar Nuñez Sánchez (2008).

⁸ Su posición radical contra las Farc está relacionada con que él y su familia tienen un origen ganadero, dueños de grandes extensiones de tierra y sufrieron el constante flagelo de este grupo, que llevó a un intento fallido de secuestro de su padre que terminó en su asesinato.

guerrillero cometía constantes crímenes de guerra e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y utilizó militarmente la zona de distensión que el gobierno Pastrana le había dado con el fin de avanzar en un proceso de paz.

La estrategia política de Uribe se concentró fundamentalmente en identificar a las Farc con un grupo terrorista, aprovechando que en el sistema internacional se había acogido la lucha contra el terrorismo como un elemento central de la agenda mundial, a partir de los hechos del 11 de septiembre de 2001.

Tal posición no fue bien recibida en el vecindario, pues esto significaba el aumento de la presencia estadounidense en Colombia y por tanto en la región, situación que a los nuevos gobiernos de izquierda que se iban fortaleciendo en Sur América les generaba grandes inquietudes. De ahí que países como Ecuador se declararan neutrales frente al conflicto colombiano, esto incluso antes del arribo al poder de Rafael Correa.

El presidente Uribe percibió esto como una falta de solidaridad por parte de los países vecinos, de ahí que comenzara a pronunciar frases como: “Si somos un estorbo por nuestra determinación de derrotar el terrorismo, que seamos un estorbo”⁹. Esta frase es una clara muestra de cómo el líder colombiano, a través de sus ideas¹⁰, va construyendo un rol nacional a partir de la confrontación y búsqueda de diferenciación frente a los demás gobiernos latinoamericanos de izquierda. De alguna forma estas ideas de Uribe se ubicarían en lo que Goldstein y Keohane denominan creencias normativas (1993, p. 9) desarrolladas en el marco teórico de Velosa, donde los “buenos” son los que luchan a mi lado contra el “terrorismo” y los “malos” son aquellos que se alían con terrorismo al incapaces de denominar a las Farc de esta forma y confrontarlos abierta y directamente. Evidentemente esta es una visión profundamente maniquea de la situación, que va a facilitar la elaboración de un sistema de seguridad competitivo.

Del lado ecuatoriano, encontramos que a lo largo de la última década ha existido una cantidad importante de jefes de estado¹¹ que han tomado las riendas del país y por tanto de la política exterior. Estos constantes cambios de liderazgo en Ecuador están relacionados a la fuerte inconformidad del movimiento social, especialmente del movimiento indígena, frente a la forma como los gobiernos de turno han concebido la visión de desarrollo del país, pero también frente a la visión de política exterior. Así, por ejemplo, cuando se expulsa del poder a Lucio Gutiérrez, gran parte de la población reclama la alianza que este presidente realizó con los Estados Unidos, especialmente por dos razones: la negociación de un tratado de libre comercio y el apoyo a las políticas de seguridad del Plan Colombia. De ahí que:

El nuevo mandatario, temeroso de la presión popular o tal vez porque ascendió al poder debido a ella, realizó un giro de 180 grados en su política exterior.

⁹ Estas palabras las pronunció el Presidente durante un discurso en un consejo comunitario, un mes después de la Operación Fénix, donde Colombia violó territorio ecuatoriano, al bombardear un campamento de las Farc en el que se encontraba ‘Raúl Reyes’ junto con otros guerrilleros, además algunos representantes del movimiento bolivariano continental.

¹⁰ “Creencias sostenidas por individuos” (Goldstein & Keohane, 1993, p. 3).

¹¹ En la última década hablamos de Gustavo Novoa, Lucio Gutiérrez, Alfredo Palacio y Rafael Correa, siendo este último el único que ha logrado durar más de cuatro años. Esto sin contemplar los cuatro presidentes del último quinquenio del siglo XX.

Básicamente inició un proceso de alejamiento del eje Washington de tal magnitud, que cambió sustancialmente en los tres temas donde existía acuerdos sistemáticos: se rompió con el Banco Mundial, se suspendieron las negociaciones del TLC y se suspendió la cooperación y –diríamos mejor– alineamiento con Colombia (Jaramillo 2008, p.2).

Esta inestabilidad presidencial va a marcar una diferencia con el proceso decisional en Colombia, en realidad el proceso colombiano está marcado por una mayor autonomía del líder en la política exterior; en cambio, la situación ecuatoriana parece estar evidenciando que los círculos concéntricos, de los que habla Allison, alrededor del líder ejercen una presión sumamente alta al momento de tomar determinadas decisiones. Finalmente los gobernantes dependen de su electorado, sobre todo cuando no hay una institucionalidad fuerte, como en el caso ecuatoriano.

Esta situación solo se logra regularizar a partir de la entrada de Rafael Correa al poder en 2007, quien, según la investigadora de FLACSO, tiene una personalidad que “ejerce un papel central en la nueva política exterior ecuatoriana. Y de qué manera. Un nuevo latinoamericanismo o mejor dicho un sudamericanismo invaden las prioridades en las relaciones externas del gobierno” (*Ibidem*, p.3).

Para estos movimientos sociales, a los que se debe el presidente Correa, representa una gran importancia el tema de la soberanía nacional, así como el de la solidaridad latinoamericana, por ello son profundamente críticos de las políticas que ha adoptado Colombia durante los últimos 15 años en torno a la lucha contra las drogas y contra la insurgencia, en la que se ve la injerencia de los Estados Unidos.

Y en este punto vale la pena recordar que en general los diferentes gobernantes ecuatorianos, de la última década, han proclamado una posición de víctima frente al conflicto colombiano, producto de las externalidades de éste. Pero sin lugar a dudas la posición más elocuente al respecto fue el pronunciamiento del presidente Correa en la Cumbre de Río, posterior al 1 de marzo de 2008. Allí Correa afirmó:

No podremos ser víctimas de un conflicto que no es nuestro, más aun cuando el propio gobierno colombiano no quiere resolver este conflicto. No quiere la paz sino la guerra [...] El primero que debe actuar para la estabilidad en la región se llama Colombia, no venga con cinismos ni falacias. No son sus vecinos los culpables de sus problemas, es usted mismo. Nosotros somos víctimas y no victimarios de este conflicto.

Esta visión del líder apoya la creación del rol nacional ecuatoriano como una víctima del conflicto armado colombiano y de manera especial como víctima de la incapacidad del Estado colombiano para evitar que este se derrame y difunda por fuera de sus fronteras.

En este sentido, las posturas de ambos líderes terminan por reforzar esa idea del sistema competitivo, ambos se perciben como víctimas, ambos se sienten amenazados por el otro y ambos encuentran las posturas ideológicas del otro como profundamente nocivas para su proyecto político interno.

Factores institucionales

Como ya lo mencionó Velosa, es fundamental conocer el contexto institucional sobre el cual se mueven los líderes que toman las decisiones de política exterior. El rol nacional sólo lo podemos entender a partir de la articulación de todos estos elementos. De ahí que a continuación revisaremos de manera comparada algunos elementos institucionales en cada uno de los Estados en cuestión para lograr evidenciar las diferencias entre uno y otro, que coadyuven a la creación de ese sistema competitivo.

Cuando vamos a analizar el marco institucional de un país, tal vez lo primero que se nos viene a la mente es revisar su Constitución Política, pues esta es la hoja de ruta sobre la cual deberán actuar todos los gobernantes y ciudadanos.

En el caso colombiano, la Constitución de 1991, en su preámbulo proclama que:

El pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga [...]

Mientras que el preámbulo de la Constitución ecuatoriana de 2008, además de ser más extenso, tiene un sentido profundamente indigenista, tal como se verá a continuación:

NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador

RECONOCIENDO nuestras raíces milenarias, forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos,

CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia,

INVOCANDO el nombre de Dios y reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad,

APELANDO a la sabiduría de todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, COMO HEREDEROS de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo,

Y con un profundo compromiso con el presente y el futuro,

Decidimos construir

Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*;

Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades;

Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana — sueño de Bolívar y Alfaro —, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra [...]

La primera coincidencia que se puede encontrar es que ambos preámbulos resaltan la importancia de la integración latinoamericana en su política exterior; sin embargo, este punto en común está impregnado de una profunda diferencia, que desde este primer momento comienza a evidenciar las distancias existentes entre los modelos de país y de integración que ambos proponen, y es que en la Constitución ecuatoriana se le da un marcado tinte ideológico, cuando recurre a las figuras de Bolívar y de Alfaro al momento de hablar de integración.

Estos elementos cuando se interrelacionan con los tipos de liderazgo pueden generar una combinación explosiva, que termina por polarizar la relación bilateral e impide cualquier tipo de acercamiento para trabajar de manera conjunta.

Otro elemento diferenciador es que en el preámbulo de la Constitución ecuatoriana, y posteriormente en el artículo 416, numeral 8, se hace una clara referencia a su postura anticolonial y antiimperialista y aunque no habla nunca de los Estados Unidos, un buen lector sabe a qué se refiere. Esto además de no estar en la Constitución colombiana, se convierte en un elemento más de tensión, en la medida en que Colombia tiene una estrecha relación histórica con la potencia del hemisferio y los acuerdos políticos, económicos y comerciales de las últimas dos décadas así lo confirman. Así que encontramos un elemento más que refuerza el modelo competitivo de seguridad.

Pero hay más, ese mismo numeral 8 del artículo 416 afirma que el Estado ecuatoriano “reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión”. Colombia también reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos como un principio fundamental del derecho internacional, pero la forma como está redactado en la Constitución ecuatoriana puede ser interpretado de tal manera que la lucha de las Farc podría estar reconocida por el Estado ecuatoriano, más aún cuando la mayoría de los presidentes de la última década se han declarado, en algún momento, como neutrales frente al conflicto colombiano, lo que para las mismas Farc es ya un reconocimiento político como una fuerza beligerante. Aunque hay que resaltar que Ecuador nunca le ha dado ese estatus.

En conclusión, las reglas de juego planteadas por ambas constituciones plantean unas diferencias que pueden ser difíciles de articular en una relación bilateral, sin embargo, esto se puede matizar o incrementar de acuerdo al tipo de liderazgo que ejerza cada presidente dentro de su país; así, el presidente Santos, actual dirigente colombiano, ha tratado de bajarle el perfil a este tipo de diferencias para concentrarse más en los elementos que tenemos en común con la idea de consolidar algún tipo de cooperación que permita dar respuesta a las problemáticas fronterizas, sin embargo, este objetivo todavía parece estar lejos de constituirse.

Otro elemento institucional que evidencia la fractura en los modelos de país y de integración lo podemos ver en el Plan Ecuador, política elaborada por el presidente Correa con el fin de buscar una mayor diferenciación con el modelo de lucha contra el narcotráfico y la violencia del conflicto armado que pretendía el Plan Colombia.

El Plan Ecuador, en principio, no plantea una confrontación con Colombia, de hecho afirma que Ecuador tiene un espíritu solidario con la población colombiana que padece las consecuencias del conflicto armado.

Sin embargo, este documento ayuda a reafirmar la condición de víctima de Ecuador; así, en uno de los apartados iniciales afirma que:

En años recientes, el Ecuador ha sufrido un progresivo deterioro de la seguridad y de las condiciones sociales y económicas en su frontera norte. A esta situación han contribuido fuertemente los factores ligados al conflicto interno colombiano, frente al cual el Ecuador ha hecho presente su espíritu solidario con el pueblo de ese país (Plan Ecuador, p. 2).

Por tanto, pretende dar soluciones a la población ubicada en la frontera con Colombia a través de programas sociales que propendan por su bienestar y desarrollo sostenible.

Frente a esto, el gobierno colombiano, inicialmente bajo la administración Uribe, comenzó con unos instrumentos de política como el “Plan de Seguridad, soberanía y Desarrollo Social en Fronteras” y posteriormente con el “Plan Fronteras”¹², con la idea de desarrollar estas regiones apartadas, pero que son geoestratégicamente vitales para el país.

Posteriormente y con un cambio de enfoque, la administración Santos comienza a trabajar por la recuperación de las zonas de fronteras con la reformulación del “Plan Fronteras para la Prosperidad”, en el que fortalece el componente social y vincula más a las autoridades locales y departamentales. Esto va más en la vía de lo propuesto por el Plan Ecuador.

Estos cambios en las reglas de juego están sin duda influenciados por el tipo de liderazgo de Santos, donde por un lado le brinda una mayor autonomía a la Cancillería y, por otro, pretende llevar a cabo políticas no confrontativas, sino que vayan construyéndose modelos similares con los vecinos, por supuesto, sin que esto signifique que comparten la misma ideología. Solo así, con la articulación de por lo menos las políticas fronterizas, se podrá recuperar la cooperación en materia de seguridad.

Conclusión

Estos últimos elementos parecen que van en la vía de establecer unas conductas distintas que permitirían comenzar a construir, desde las partes, dinámicas cooperativas que conduzcan al establecimiento de un sistema más armónico, en donde puedan construirse identidades e intereses similares que los lleven a cooperar.

¹² A pesar de estos planes, al examinar la situación socioeconómica de las diversas regiones del país, se observa que las áreas más marginales son las de frontera. Por supuesto, esto no es una situación nueva, en realidad en Colombia se comenzó a pensar en las fronteras a partir del gobierno de Virgilio Barco, cuando se crean algunas Comisiones de Vecindad y en materia de seguridad las Combifron (en el caso de Ecuador, la Combifron comienza en noviembre de 1996). Además habría que decir que es la Constitución de 1991 la que permite la administración territorial y, por otro lado, dispone una proximidad especial en la política exterior con los países latinoamericanos.

Sin embargo, este es un proceso lento, donde la confianza es el elemento central que debe recuperarse y eso lleva tiempo. Por supuesto, los cambios de liderazgo son necesarios, pero nunca serán suficientes, pues aunque estos actores jueguen un papel protagónico a la hora de construir el rol nacional, este no depende sólo del líder sino de la conjugación de los diferentes elementos revisados: internacionales, domésticos y, naturalmente, los individuales.

Y como pudimos observar, de manera especial para Ecuador, el movimiento social tiene un gran poder de influencia sobre el Presidente, por tanto si en este espacio no hay cambios, va a ser muy difícil que se logren consolidar procesos cooperativos.

Esto no debe llevar a un escenario pesimista. Es necesario y muy factible que se vuelvan a establecer lazos de confianza que lleven a la cooperación; esta es una tarea urgente para los dos países, pero de manera fundamental para Colombia debido a la existencia del conflicto armado. Pues si no logra establecer mecanismos más allá de la cartilla de seguridad militar y de policía, en donde sea claro que el vecino va a evitar que los grupos insurgentes traspasen la frontera, la confrontación armada se podrá continuar extendiendo en el tiempo, con repercusiones diplomáticas negativas para el país.

Referencias

- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993). Ideas and foreign policy; an analytical framework. En J. Goldstein & R. O. Keohane (Eds.), *Ideas & foreign policy. Beliefs, institutions and political change* (pp. 3-30). Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Jaramillo, G. (2008). Escenarios Divergentes de la Inserción Ecuatoriana en el Mundo. *Revista CIDOB*. Recuperado en marzo 30 de 2012 desde: http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/11378.Jaramillo_escenarios_divergentes.pdf
- Kolossov, V. (2006). *Theoretical Limology: postmodern analytical approaches*. En *Diogenes*. 53 (2), pp. 11-22.
- Mi Yung Yoon. (2005) Internal conflicts and cross-border military interventions in sub-saharan Africa in the post-cold war era. *Journal of Political and Military Sociology*, 33 (2), pp. 277-293.
- Ramírez, S. (2008). Ecuador: *miradas binacionales*. Bogotá: IEPRI- Academia San Carlos.
- Tickner, A. B. (2008). *Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina*. Bogotá: Congreso de Ciencia Política.
- Verdesoto, L. y Zepeda, B. (2011) *Ecuador, las Américas y el mundo. Opinión pública y política exterior*. Quito: FLACSO, CAF, KAS, PNUD y CIDE.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: GEL.
- Waltz, K. (2001). *Man, the state, and war a theoretical analysis*. Nueva York: Columbia University Press.
- Wheeler, N. y Booth, K. (1992). The Security Dilemma. En J. Baylis & N. J. Rengger (Eds.), *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World* (pp. 29-60). Oxford: Clarendon Press.
- Wendt, A. (2003). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt A. (2005). *La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder*. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 1. Disponible en: www.relacionesinternacionales.info

Prensa

- Agencia EFE. (2008, mayo 13). Palabras del Presidente Rafael Correa ante la Unión Europea. Bruselas, Bélgica.
- Cristancho-Ahn, M. (2010, septiembre 21). Entrevista AP: *Ecuador subió gasto militar por crisis fronteriza*. Recuperado en: <http://noticias.terra.com.ar/internacionales/entrevista-apecuador-subio-gasto-militar-por-crisis-fronteriza,2a847f22be03b210VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>
- Tamayo, J. (2009, octubre 31). Temor y desconfianza por compra de armamento. *El Nuevo Herald*. Recuperado en: <http://informe21.com/carrera-armamentista/analisis-nuevo-herald-temor-desconfianza-compra-armamento>.
- ElNuevo Empresario. (2008, marzo 7). *El Presidente Correa rechaza infamias colombianas de colaboración del Gobierno del Ecuador con las Farc*. Recuperado en: http://www.elnuevoempresario.com/noticia_1169_el-presidente-correa-rechaza-infamias-colombianas-de-colaboracion-del-gobierno-del-ecuador-con-las-farc.php
- SP Noticias, Presidencia de la República de Colombia. (2008, abril 26). *Palabras del Presidente Álvaro Uribe durante el Consejo Comunal en Honda*. Recuperado en: http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2008/abril/cc197_26042008_i.html

Documentos oficiales

Colombia. *Constitución Política de la República de Colombia, 1991.*

Colombia. *Ministerio de Relaciones Exteriores. Plan Fronteras para la Prosperidad, 2011*

Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.*

Ecuador, Presidencia de la República. (2008). *Plan Ecuador.* Quito.

Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global

*Eduardo Pastrana Buelvas **
*Diego Vera Piñeros***

Decir que las relaciones bilaterales entre Colombia y Brasil “atravesan por un buen momento”, y que presentan amplias oportunidades económicas y políticas, se ha vuelto un lugar común entre los analistas (Ramírez, 2011: p. 83; Villegas, 2010; de la Espriella, 2010). Mucho se describe acerca de las recientes interacciones y el fortalecimiento de la cooperación, y un poco menos respecto a las repercusiones regionales de una nueva “alianza” entre ambos Estados (Zibechi, 2011). Algunas interpretaciones apuntan en dirección a una creciente “hegemonía” de Brasil (Varas, 2008), quien presumiblemente estaría tomando ventaja frente a una oportunidad estructural de “vacío de poder” en la región suramericana, explicada por el distanciamiento relativo de EE.UU., su concentración geográfica en política exterior (Oriente Medio, el Magreb y el Cáucaso Norte) su crisis económica interna y la proliferación en el sur de gobiernos “alternativos” o también llamados rupturistas (Misión de Política Exterior de Colombia, 2010, p. 25) u opuestos al alineamiento tradicional con el polo del Norte y a la doctrina económica neoliberal.

* Profesor Titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, en donde es Director del Departamento de Relaciones Internacionales y de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y Editor de la revista *Papel Político*. Consultor de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia. Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig-Alemania.

** Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana con énfasis en Relaciones Internacionales. Docente de cátedra de la Fundación Universitaria San Martín y de la Universidad Militar Nueva Granada (UMNG) y asistente de investigación de Eduardo Pastrana Buelvas.

Otras perspectivas dudan que la región haya dejado de ser importante para EE.UU. (y viceversa) y advierten la continuidad de enclaves de intereses en la seguridad y en el libre comercio con los norteamericanos (Kern, 2005, pp. 3-4 y Tulchin, 2010, pp. 3-6), si bien, en medio de un vecindario fracturado (no necesariamente polarizado) que experimenta la emergencia de múltiples opciones de integración (CAN, Mercosur, ALBA, Unasur) entre la competencia y la complementariedad (Álvarez y Peyrani, 2011, pp. 7-15), además de, aproximaciones bilaterales y tensiones entre diversos modelos de desarrollo/ gobierno y de inserción al sistema internacional (Pastrana, 2010a, pp. 54-56; Pastrana, 2010b, pp. 26-37), tales como las sugerencias para reformar o reemplazar la OEA, las diversas visiones para Unasur, lo incipiente de la política común del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), y la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) que excluye a EE.UU. y Canadá¹.

En el documento presente se propone un acercamiento teórico al escenario regional actual y al horizonte de las relaciones colombo brasileñas, a partir de la inclusión de algunos presupuestos centrales del realismo neoclásico (predominantemente) y de la perspectiva neoliberal (subsidiariamente) para el análisis de las relaciones internacionales. Se pretende tender puentes argumentativos para examinar tanto las fuentes y alcances de esas presuntas “hegemonía decreciente” norteamericana y “hegemonía creciente” brasileña en la región suramericana, como las fuentes y los alcances de la competencia y la cooperación que suscita el liderazgo de Brasil como *potencia principal* o regional del subhemisferio (Nolte, 2012, pp. 29-33).

Colombia aquí aparece como una *potencia secundaria* (entre varias) por sus características medianas y nueva proyección internacional, y tiende a actuar estratégicamente como un “freno” o como un “motor” para la política suramericana que impulsa Brasil, dependiendo de cómo construye sus intereses propios y regionales en su política exterior y de qué tanto coinciden estos con los intereses y estrategias del “nuevo polo del Sur” (Flemes y Wojczewski, 2012, pp. 160-168). Por sus atributos en franca desventaja con Brasil y por la estructura de seguridad regional relativamente estable y pacífica, Colombia apunta a estrategias combinadas de *soft-balancing* institucional, como contrapeso relativo utilizando las plataformas multilaterales (Flemes, 2012, p. 161; Flemes, 2010, pp. 96-98), *competencia* (construcción de vías alternas de integración respecto a Mercosur o Unasur), y *cooperación* bilateral reforzada, que tiende a fundarse más en la simetría (asociación de iguales) que en la subordinación, es decir, la simple aceptación de la cooperación hegemónica o *bandwagoning* (Flemes, 2012, en este volumen).

La nueva geopolítica regional frente a la hegemonía decreciente de EE.UU.

Las “potencias emergentes” o *New World Players* intentan constituirse como opciones de poder colectivo en el sistema internacional al rechazar la persecución de una *hegemonía* individual y/o carecer de las capacidades materiales y políticas para hacerlo, y no sólo por restricciones externas, como sucede cuando la *ideología doméstica* mayoritaria impide la movilización de recursos para una política exterior militarista o expansionista por la percepción compartida acerca de sus resultados negativos para la propia seguridad o las transacciones económicas (Schweller, 2009, p

¹ *Portafolio* (2010, marzo 11). ¿Asociación Latinoamericana? Recuperado el 15 de abril de 2012 en: http://www.portafolio.co/detalle_archivo/CMS-7394528

227). Asimismo, optan por desplegar estrategias institucionales y “blandas” de *contrapoder* para bloquear las iniciativas y estrategias de las *grandes potencias* tradicionales y/o aumentar los *costos* en los que aquellas estarían dispuestas a incurrir para orientar las reglas de juego regionales o globales a su favor. No obstante, el delicado cálculo de estos nuevos alineamientos “alternativos” exige crear suficiente presión o “constreñimientos” sistémicos (dada la debilidad o dificultad para hacer presiones bilaterales intensivas) para incomodar efectivamente a los grandes poderes e inducirlos, hasta cierto límite, a flexibilizar sus posiciones, sus prioridades para la agenda internacional o sus intereses cerrados (Nolte, 2012, pp. 22-29).

En principio, no se pretende que los grandes poderes perciban una situación “amenazante” para su soberanía, seguridad individual y posición corriente en el sistema internacional, lo cual los obligaría a adoptar políticas rígidas de mantenimiento del *statu quo*² en detrimento de cualquier cambio en la distribución de poder internacional (las posiciones ordinales de los Estados según sus capacidades) o en las formas y los contenidos de las normas y *regímenes*³ previamente establecidos. Esto debido a que de varios modos esos *regímenes* les producen a las *grandes potencias* beneficios o *ganancias marginales* superiores a las que los demás participantes reciben en los marcos regionales o globales intergubernamentales de agregación de intereses y preferencias. En ausencia de posibles retaliaciones unilaterales, existe otra razón por la cual estas *potencias emergentes* intentan inducir modificaciones en la forma de definir los intereses colectivos y en la estructura de interacción para reducir en cierto grado las asimetrías en los procesos políticos y en las ganancias, pero evitando provocar una reacción indeseada de las *grandes potencias* (Flemes, 2010, p. 94). Siempre cabe la posibilidad de que los países más “ricos” (que usualmente aportan más recursos y energías a una organización internacional para impulsar acciones colectivas) lleguen a la conclusión de que el costo adicional o *costo marginal* de tratar de permanecer a la cabeza de la colectividad, satisfaciendo nuevas “demandas” o agregando nuevos intereses, es más alto que el beneficio o *ganancia marginal* que les producen la membresía y el liderazgo.

A menos que se haya dado un proceso de *integración* entre las unidades lo suficientemente profundo como para que los *costos* de la renuncia a la organización sean mayores que los *costos* de permanecer en ella, dicha potencia grande se moverá en torno a tres escenarios: estará tentada a “abandonar el barco”⁴,

² Añadimos a la política de Statu Quo la función de evitar cualquier cambio en la definición previa de los regímenes y las normas regionales o internacionales, pero sus dos objetivos ortodoxos en la tradición realista de Hans Morgenthau (1986) son conservar el propio nivel de poder y evitar un cambio en la distribución general del poder en el sistema internacional (p. 64).

³ Dada la naturaleza anárquica o carente de autoridad central y superior a las partes o unidades del sistema internacional, nos referimos a los regímenes o marcos de acción política y no a “reglas” puras o códigos legales fijos como tal, apreciando el aporte de Robert Keohane (1982), quien apunta que los regímenes: “facilitate the making of substantive agreements by providing a framework of rules, norms, principles, and procedures for negotiation” (p. 28).

⁴ A este respecto, cabe el doble ejemplo de los EE.UU., dado que algunos de sus funcionarios públicos recientemente amenazaron con propiciar la renuncia de ese país a seguir financiando tanto la Organización de Estados Americanos (OEA), como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En el primer caso, la mayoría republicana del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de EE.UU. aprobó en 2011 una enmienda (aunque criticada por el Senado y el ala demócrata) para eliminar la contribución anual de ese país a la OEA, al considerar que se está convirtiendo en un “instrumento del chavismo”. En el segundo caso, el Departamento de Estado anunció el cese de aportes para la UNESCO hacia noviembre de 2011 a raíz de la aceptación de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) como miembro formal por parte de dicho organismo. EE.UU. es el principal contribuyente de la OEA con 60% de los fondos y de la UNESCO con 22%. Véanse: Voz de América (2011, julio 20). Aprueban eliminar fondos de la OEA. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://www.voanews.com/spanish/news/usa/latinoamerica-fondos-oea-eliminar-chavez-obama-senado-republicano-politica-125907943.html> y El Mundo (2011, octubre 31). EEUU. retira su aportación económica a la Unesco por la entrada de Palestina. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/31/internacional/1320073971.html>

buscará el “revisionismo” de las reglas y la *regresión* del proceso de institucionalización del organismo hasta recuperar su ganancia marginal o intentará *transferir* una parte de sus *costos* a otra unidad de su confianza y con quien más comparta perspectivas comunes sobre la política internacional y regional. Ahí puede entrar a jugar una potencia emergente y regional como Brasil, quien puede asumir un rol de *sustitución* de liderazgo frente al escenario del abandono, de *mediación* persuasiva para evitar al mismo tiempo la salida de la gran potencia y la regresión organizacional, o bien, de *complementación*, con el propósito de asumir voluntariamente mayores cargas de la acción colectiva, pero no todo el peso del liderazgo. Esto último le permite mejorar su propia posición en el organismo, satisfacer parcialmente tanto las expectativas “conservadoras” de la gran potencia como las “reformistas” de las demás unidades y mantener favorablemente “ligada” a la gran potencia con el resto de socios, sea mediante estrategias institucionales intrincadas de diplomacia compleja (*entangling diplomacy*) o mediante arreglos de entramado entre todos (*omni-enmeshment*) para que tanto el poderoso como los “comunes” se comprometan igualmente en funciones de gobernanza multinivel que introducen esferas de influencia compartida (Flemes, 2010, pp. 99-100; y Paul, 2005 e Ikenberry, 2003, en Flemes, 2012, en este volumen).

Otro modo de entender esta “microeconomía política” de las relaciones internacionales es imaginar un gran “mercado internacional” de poder e influencia en el que el poder de toma de decisiones, la persuasión política o capacidad de movilización política, los recursos económicos, militares y políticos, la capacidad de liderazgo y la legitimidad internacional (relativamente), son recursos limitados y competidos, que tienden a ser “acaparados” por unas pocas *grandes potencias* que intentan “inclinarse la balanza” internacional a su disposición al definir totalmente o en buena parte las “reglas de juego” en múltiples dimensiones de interacción interestatal. El cambio en el orden de la Guerra Fría (*bipolaridad* o concentración de poder entre EE.UU. y la URSS) tras la caída del muro y la implosión de un ineficiente “imperio soviético” descentralizado y fracturado, dejó como resultado una “victoriosa” hegemonía norteamericana que señaló un horizonte político conducido por un polo mayor de poder (*unipolaridad*) en alineación con aliados de orden intermedio y de orden menor, con muy pocos Estados en discordia abierta y capaces de competir *tête à tête* con los EE.UU. La lectura algo plana que a veces impone el neorrealismo tradicional de Waltz (1979), lleva a pensar equívocamente en un “monopolio” internacional de poder por parte de la potencia del Norte, sin contestación, y posteriormente en un “oligopolio” competitivo (los cinco del Consejo de Seguridad de la ONU), donde los intereses estratégicos se reducen casi exclusivamente a la seguridad nacional o al predominio internacional en una versión “ofensiva” de la política exterior (Taliaferro, Lobell y Ripsman, 2009, p. 18). A pesar de esa visión, EE.UU. de una u otra manera se vio obligado a transferir cuotas de poder a sus “asociados”, empezó a responder de maneras más flexibles a las demandas de sus contrapartes, enfrentó — como todos los demás — nuevos desafíos a la soberanía de origen eminentemente transnacional y no interestatal, y se vio inmerso — como todos — en procesos nuevos de interacción económica y política “inmanejables” desde la concepción y el uso de los instrumentos de política exterior convencionales (Betz, 2012, pp. 209-2010).

Procesos como la interdependencia económica creciente y la globalización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) podrán no haber alterado la naturaleza “anárquica” del sistema internacional y la posición privilegiada o estructura creada por las cinco grandes potencias industriales y nucleares de posguerra (EE.UU., Francia, Reino Unido, Rusia y China), pero han transformado en esencia el tipo de relacionamiento entre ellas mismas y entre las demás unidades con la emergencia de nuevas estrategias, alineaciones, agendas e intereses entre los

jugadores. Keohane y Nye ya advertían en 1988 que el sistema internacional, como todo sistema social, entraña *procesos políticos* que afectan las reglas formales y las costumbres informales o convenciones que orientan las interacciones entre las unidades, añadiendo que los jugadores modifican sus cálculos, apuestas y “ases en su manga” porque aprenden (Nye, 1988, p. 249). Por ello, el *realismo neoclásico* reconoce que los Estados pueden definir y perseguir intereses distintos en el sistema internacional (no necesariamente hegemónicos o imperialistas) y aunque les importa el mejoramiento de sus capacidades individuales para ubicarse mejor en la estructura internacional de distribución de poder, definen su política exterior también a partir de los *constreñimientos domésticos* y las *percepciones* de las élites que comparten el poder nacional frente a las posibilidades y los riesgos de la política internacional (Taliaferro, Lobell y Ripsman, p. 20). Es decir, para la formulación de la política exterior, “*domestic politics and low politics do matter*”, por lo que se suscitan procesos políticos domésticos y externos tanto verticales como transversales que resaltan la aparición tanto de nuevos jugadores estatales como no gubernamentales en la arena política internacional. Jugadores que no cuentan con control directo sobre los marcos de acción de la política internacional, pero que crean y disponen de nuevos instrumentos y significados que se fortalecen a partir de procesos paralelos de institucionalización de poder colectivo, que si bien no retan “ofensivamente” la soberanía o seguridad de las *grandes potencias*, sí oponen interpretaciones e iniciativas alternativas frente al contexto global, las cuales operan entre la *competencia* y la *complementariedad* frente a los arreglos y *regímenes* ya establecidos. El *hard-balancing* o contrabalance “duro” (ofensivo en lo militar y económico) y las políticas imperialistas tienden a ser más difíciles de formular y legitimar en este nuevo contexto internacional porque precisan del cumplimiento simultáneo de al menos tres condiciones domésticas difíciles de obtener en una democracia formal: que todas las *élites* compartan esa ambición geopolítica, que el *régimen político* sea lo suficientemente fuerte y estable (centralizado) para embarcarse en políticas de alto riesgo e incertidumbre sin oposición interna relevante y, finalmente, que la *opinión pública* en masa apoye dichas políticas y esté dispuesta a incurrir en grandes sacrificios para llevarlas a cabo (Schweller, 2009, p. 247).

Brasil como potencia regional suramericana entre “potencias emergentes” globales

Brasil es sin lugar a dudas una *potencia regional* que busca no solamente un lugar central en el direccionamiento político y económico de América del Sur — si bien de tipo *coalicionista* o *liderazgo consensual* (Flemes, 2012, en este volumen) y no unilateralista por la naturaleza *pluralista* de su régimen político y el credo ideológico socialdemócrata del partido gobiernista o *Partido dos Trabalhadores* (PT)— sino que, además, se esfuerza por tener un lugar visible entre los “nuevos jugadores globales” (*world players*) o “potencias emergentes” (Föhrig, 2007, pp. 37-54). La naturaleza inmanente del *soft-balancing* parece ser la esencia de la política exterior brasileña y el mayor caudal de influencia de esta “potencia democrática”, puesto que su propósito es en cierto grado equilibrar política, axiológica e institucionalmente (no militarmente) la distribución asimétrica de poder, así como frustrar la realización de objetivos de política exterior del actor más poderoso de la región, incrementando los *costos* de sus acciones (Pape 2005 y Paul 2005 en Flemes, 2012, pp. 1-2), pero manteniendo un cierto margen de cordialidad y confianza o incluso reforzando ciertos vínculos con los poderes tradicionales para maniobrar políticamente, reduciendo riesgos, expectativas negativas e incertidumbres en medio de las nuevas susceptibilidades creadas.

Para nadie es un secreto que Brasil es uno de los socios comerciales principales de los EE.UU. y crecientemente un “socio político” para tratar asuntos globales como la seguridad energética, la modernización de la defensa, la estabilidad financiera, la reducción de la pobreza mundial, la mitigación y adaptación al cambio climático y la reactivación comercial. Pero también para nadie es oculto que Brasil viene pugnando por una diversificación de sus propias transacciones y de las de sus vecinos frente a polos occidentales como los EE.UU. (y el bloque NAFTA) y la Unión Europea, aproximando a América del Sur hacia sí mismo y hacia otros poderes como Francia, Rusia, India y China, aprovechando un contexto económico y político regional altamente favorable por el alto ritmo de crecimiento colectivo por el repunte de los *commodities*, la relativa estabilidad geopolítica y macroeconómica, además de una mayor autonomía relativa de todo el vecindario (ahora sí incluyendo a Colombia) frente a los EE.UU. (Soreanu, 2010, pp. 132-150). Estas características, en medio de un manto coyuntural de crisis comercial, financiera y política que recubre a la potencia del Norte y a la UE, han llevado a varios políticos y analistas a hablar —con bastantes imprecisiones y muchas animosidades— de “La hora de América Latina”⁵.

Para exponer la proximidad que mantienen EE.UU. y Brasil a pesar de este escenario, en 2010 se reportó que el mercado norteamericano representó para el coloso suramericano una venta total por 19,307 millones de dólares, ubicándose como el quinto destino comercial después de los mercados de la Unión Europea, China, el NAFTA y Mercosur (Centro de Economía Internacional, CEI, 2010). En el lado de las importaciones de Brasil es aún más notorio: según un reporte del Centro de Economía Internacional (2010), EE.UU. ocupó el segundo lugar de origen con 27.042 millones de dólares, después de la Unión Europea y por encima de lo importado desde sus socios de Mercosur o la propia China (ostentando superávit frente a esta potencia asiática en lugar de déficit comercial como les sucede a la mayoría de suramericanos). Sin embargo, esa relación de transacción privilegiada con la potencia del Norte no le ha impedido a Brasil “marcar distancia” visible frente a determinadas posiciones de los norteamericanos en el sistema internacional, plantear ciertos grados de oposición o antagonismo a sus intereses particulares o incluso formular iniciativas para contribuir a resolver problemas internacionales que no necesariamente coinciden con las estrategias o políticas prescritas por el Estado con mayor hegemonía en el mundo (Betz, 2012, pp. 210-213). A fin de cuentas, entrar en una relación asociativa no significa estar de acuerdo en todo, ni la desaparición de los *conflictos*. Mucho menos la anulación de la *competencia* internacional —aunque esté mediada por *regímenes*—, y más cuando se considera que ambos Estados son al mismo tiempo grandes oferentes y demandantes de *poder político* y de *recursos* estratégicos, tanto para su propio posicionamiento como para el buen funcionamiento de sus alianzas y bloques privilegiados.

Brasil ha dejado de ser un poder en aislamiento voluntario o en indiferencia frente a los profundos cambios del sistema internacional de posguerra Fría. En cuanto a capacidades tradicionales, no solamente es un “gigante” por su *extensión geográfica*⁶ (quinto en el mundo con 8.514.877 km² incluyendo aguas territoriales), su *demografía*⁷ (quinto en el globo con 205.716.890 personas) y su

⁵ Véase, por ejemplo: Bárcena, Alicia (25 de julio de 2010). La hora de América Latina. Recuperado el 15 de marzo de 2012 en: http://elpais.com/diario/2010/07/25/negocio/1280062343_850215.html

⁶ CIA (2010). The World Factbook. Brazil. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>

⁷ *Ibidem*.

economía (octava en 2010 con \$2.087.889.553.822⁸ dólares de PIB y presumiblemente sexta en 2011 según el FMI, el Centro de Investigaciones Económicas y Negocios y el Ministerio de Hacienda de Brasil⁹). También viene en aumento sensible su *capacidad militar* (gasto e inversión) que fue de aproximadamente 1,7% o 1,6% de su PIB anual de 2009 a 2011. Nominalmente, parece estable y sin variaciones, pero teniendo en cuenta la envergadura creciente de su PIB anual, Brasil pasó de ser considerado el país número 88 en capacidad militar en 2009¹⁰ a ubicarse como el onceavo país entre los primeros 20 respecto al gasto militar anual, de acuerdo con estimaciones del SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) de 2010, adicionando además que de 2000 a 2009 el gasto militar brasileño experimentó un crecimiento aproximado de 38,7% con una cifra tope de 3,8 billones de dólares para 2009¹¹. Brasil fue considerado un país de “renta media-alta” en 2010 según su PIB *per cápita* (pese a su magnitud económica), con una tasa de pobreza cercana a 21%¹².

Estas características cercanas a las de una *gran potencia* y la autoconciencia creciente de las élites y la opinión pública brasileñas sobre el “llamado” que tiene el país para convertirse en jugador global y líder regional, hacen que Brasil oscile entre la *competencia* (búsqueda de sustitución del liderazgo norteamericano perdido) y la *complementariedad* o apoyo cooperativo frente a los EE.UU. (Flemes y Wojczewski, 2012, pp. 159-160). Brasil parece haber aprendido de experiencias de poder colectivo regional como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en los 60, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en los 80 y el Mercado Común del Sur o Mercosur (1991) (Rodríguez, 2010, p. 2), y sobre todo, de la valiosa lección que le dejó el haber logrado hacer colapsar la propuesta de EE.UU. sobre un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o espacio hemisférico de libre comercio, con estrategias combinadas de impugnación diplomática bilateral, reducción unilateral sustancial de las exportaciones a EE.UU. y construcción de una oposición común en Mercosur, “demandando” contraprestaciones simétricas antes de abrir los mercados, tales como la modificación de la legislación antidumping, de los subsidios y de las cuotas y restricciones fitosanitarias¹³.

Todo ese acervo regional ha sido convergente con *procesos políticos* internos de cambio para la formulación de la política exterior de Brasil, entre los cuales se incluyen un engranaje y una cultura institucional descentralizada en la que se combinan la preponderancia del presidencialismo (*Foreign Policy Executive*, FPE), la autonomía adquirida por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty)¹⁴ más limitada por la visión gobiernista del PT (Lula-Rousseff), la inclusión de las perspectivas de las entidades federativas y municipales, y la “descentralización vertical” o ampliación del margen de

⁸ World Bank (2010). Data Brazil. Disponible en: <http://data.worldbank.org/country/brazil>

⁹ Semana (2011, diciembre 27). La economía de Brasil superará a la de Francia. Recuperado el 5 de marzo de 2012 en: <http://www.semana.com/economia/economia-brasil-superara-francia/169734-3.aspx>

¹⁰ CIA (2010), Op. Cit.

¹¹ SIPRI (2010). *SIPRI yearbook 2010-military expenditure*. Disponible en: http://www.sipri.org/media/pressreleases/pressreleasetranslations/storypackage_milex

¹² World Bank (2010), Op. Cit.

¹³ BBC (2003, mayo 29). Brasil en pie de guerra por el ALCA. Recuperado el 18 de marzo en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_2946000/2946234.stm

¹⁴ Miriam Gomes Saraiva sostiene que desde 1990 la diplomacia brasileña ha estado dividida en dos escuelas de pensamiento: los autonomistas y los pragmáticos institucionalistas. Para ella, con la llegada del PT al poder, los autonomistas han logrado afianzar su visión, la cual se ha traducido en la búsqueda de Brasil de su liderazgo regional en Sudamérica y su posicionamiento como jugador global. De allí que tanto la integración regional como la reforma de las estructuras de gobernanza global, así como la diplomacia Sur-Sur, se hayan convertido en los objetivos más importantes de la política exterior brasileña de los últimos 10 años (Gomes, 2010, pp. 153-155).

participación de diversos actores de la sociedad civil (Pinheiro, 2009, en Rodríguez, p. 6). La política doméstica de la política exterior brasileña está marcada por un amplio consenso multipartidista dirigido por el partido gobiernista de centro izquierda (el PT), en conjunción con fuerzas como el Partido Comunista de Brasil (PCdoB), el Partido Socialista Brasileño (PSB), el Partido Democrático Laborista (PDT) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), entre otros.

Según la visión del PT brasileño (Pomar, pp. 26-27), la política exterior de Lula da Silva, en consenso con las *élites reformistas* contrarias al neoliberalismo abanderado por EE.UU. y Reino Unido, le apostó a reforzar el desarrollo nacional y el rol democratizador internacional de Brasil trabajando simultáneamente en las siguientes seis áreas: a) la integración regional; b) el diálogo con otros grandes Estados periféricos; c) la ampliación de la presencia y de las relaciones, incluso comerciales, de Brasil en el mundo; d) la reforma de la ONU, del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y otras instituciones del sistema de Bretton Woods; e) la reivindicación de un asiento permanente para Brasil en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; y f) la protección de los intereses nacionales en las instituciones de negociaciones multilaterales (Betz, 201, pp. 230-232), por ejemplo, el ALCA, la OMC y el TNP¹⁵.

No en balde, este multilateralismo intensificado ha sido acompañado de evidentes muestras de *soft-balancing* como la contribución a la formación de coaliciones internacionales de interés como el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica), el G-20 o grupo de las 20 economías más poderosas que buscan frenar la volatilidad financiera internacional y evitar la recesión mundial, y en el que nuevos subgrupos (Sudáfrica, Brasil, China, India, México y Egipto pueden impugnar las posiciones del G-8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Rusia)¹⁶, y el ASPA o Cumbre América del Sur-Países Árabes, cuyos objetivos van desde el aumento de las transacciones comerciales, turísticas y culturales entre ambas regiones hasta la preparación de un ambiente colectivo para impulsar una profunda reforma a los principales organismos políticos y financieros internacionales en términos de eficiencia y representatividad¹⁷. Esta estrategia de la política exterior brasileña ha sido denominada como la "Diplomacia Sur-Sur" (Flemes, 2010, pp. 95-96; Amorim, 2010, p. 231; Ricúpero, 2010, p. 29) y como el multilateralismo recíproco (Cervo, 2010, pp. 10-11). Otro tanto ocurre con el IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), coalición trilateral y foro de diálogo permanente, cuyos miembros coincidieron en ocupar puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU durante 2011 y que procura profundizar el papel internacional de los países en vías de desarrollo, pujar por reformas estructurales que permitan la inclusión de otros asientos permanentes y de adicionales miembros no permanentes en ese organismo (Flemes, 2010, pp. 99-100), proponer políticas más integrales para el tratamiento

¹⁵ Brasil se niega a firmar el Protocolo Adicional al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) al considerar que la inspección por parte de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) sobre sus instalaciones y procedimientos para el uso de energía nuclear debe ser limitada, por causa de la inequidad entre países poseedores de armas nucleares y países que quieren desarrollar la tecnología "pacífica" con sus propios programas. Véanse las declaraciones del Ministro de Defensa, Nelson Jobim, en: Univisión (2010, abril 7). Brasil no firmará protocolo adicional al TNP, informa ministro de Defensa. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://archivo.univision.com/contentroot/wirefeeds/world/8183061.shtml>

¹⁶ El Economista (2009, septiembre 9). ¿G8, G14 o G20? La comunidad internacional busca la mejor fórmula. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://www.economista.es/economia/noticias/1553517/09/09/G8-G14-o-G20-La-comunidad-internacional-busca-la-mejor-formula.html>

¹⁷ El Comercio (2011, enero 2). La presidenta de Brasil visitará el Perú en febrero para cumbre de ASPA. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://elcomercio.pe/mundo/692994/noticia-presidenta-brasil-visitara-peru-febrero-cumbre>

de situaciones de posconflicto, el desarrollo de programas conjuntos (Fondo IBSA) para la disminución del hambre y la pobreza en países como Haití, Palestina, Guinea-Bissau, Burundi y Sierra Leona, así como el apoyo material y político a la reconstrucción de Sudán y de Sudán del Sur¹⁸ después de un escenario de violenta secesión entre ambas (De Moura, 2009, pp. 13-40).

Además, Brasil espera aumentar sensiblemente sus aportes individuales (y los de sus empresarios) para el funcionamiento institucional y la elaboración de políticas de cooperación financiera y técnica en organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁹, el Banco del Sur²⁰ (de Unasur) y el Banco Interamericano de Desarrollo²¹, aparte de los aportes para la cooperación internacional a través de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)²². Por añadir algo más, solo en 2010 la ABC calculaba que la cooperación brasileña alcanzaba un monto aproximado de 400 millones de dólares, y en 2012, el Gobierno brasileño se comprometía a destinar 125 millones de dólares más para los próximos tres años, convirtiéndose igualmente en uno de los 10 mayores donantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y del Programa Mundial de Alimentos (PMA), con una contribución en 2012 de 2,37 millones de dólares²³. Una muestra extra es el aumento de la presencia internacional de la cooperación brasileña, pues además de encabezar la FAO actualmente con José Graziano da Silva, Brasil tiene presencia física para la ayuda externa en 65 países (38 africanos) y 45% de los recursos es emitido hacia Estados latinoamericanos²⁴.

El marco rector de esta geopolítica de *soft-balancing* es el “entendimiento Sur-Sur”, en el que la política de ayuda se realiza de “gobierno a gobierno” o por compromiso interinstitucional sectorial (sin lobbies, ni ONG) y priman los aspectos de transferencia de tecnología, fomento a la educación, mejoramiento de políticas públicas y ayuda humanitaria sobre los aspectos políticos y

¹⁸ Gobierno de Brasil (26 de septiembre de 2011). IBSA destaca la importancia de la cooperación Sur-Sur. Recuperado el 19 de marzo de 2012 en: http://www.brasil.gov.br/noticias-1/historia/2011/09/26/ibsa-destaca-la-importancia-de-la-cooperacion-sur-sur/newsitem_view?set_language=es

¹⁹ Brasil pagó su deuda externa en 2005 y prestó 10.000 millones de dólares al organismo en 2009, considerando además concordar con el BRICS acerca del monto futuro a comprometer para ayudar a la estabilización de las economías europeas golpeadas por la crisis de 2011. Véase: El Espectador (2011, noviembre 8). Brasil quiere aumentar su poder en el FMI ayudando a Europa. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-310154-brasil-quiere-aumentar-su-poder-el-fmi-ayudando-europa>

²⁰ A la fecha, Brasil se comprometió a suscribir acciones □ Clase A □ por 2.000 millones de dólares que deberán ser aportados en un plazo de cinco años al organismo (lo mismo que les toca a Venezuela y Argentina), pero sólo habían dado el visto bueno los congresos de Argentina, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Colombia se abstuvo de participar del proceso de constitución desde el segundo período de Álvaro Uribe. Véase: Los Andes (2011, septiembre 7). Argentina aprobó la ley para la creación del Banco del Sur. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: <http://www.losandes.com.ar/notas/2011/9/7/argentina-aprobo-para-creacion-banco-592191.asp>

²¹ A 2009, se estimaba una participación de Brasil como accionista del BID en unos 11.403,30 millones de dólares, teniendo derecho a 10,9% de los votos de la organización. Como punto de comparación, Colombia aportaba 3.135,30 millones de dólares y tenía derecho a 3% de los votos. Véase: <http://www.iadb.org/es/paises/brasil/participacion,1005.html>

²² En 2011 se estimó que Brasil donó cerca de 1.700 millones de dólares entre 2005 y 2009, repartidos entre organismos como la ONU, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Convergencia Estructural y de Fortalecimiento del Mercosur (FOCEM), el Banco Africano de Desarrollo (BAD), entre otros. Véase: China ORG (enero 13 de 2011). Brasil otorga 1.700 mdd en cooperación internacional en cinco años. Recuperado el 18 de marzo de 2012 en: http://spanish.china.org.cn/international/txt/2011-01/13/content_21729734.htm

²³ IPS (1 de marzo de 2012). Brasil afianza su modelo de cooperación internacional. Recuperado el 19 de marzo de 2012 en: http://www.ipscuba.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=3454&Itemid=1

²⁴ Frayssinet (2 de marzo de 2012). Brasil define su modelo de cooperación internacional. Recuperado el 19 de marzo de 2012 en: <http://impreso.milenio.com/node/9122278>

financieros, lo que hace que desde la perspectiva brasileña no se interprete como un “instrumento político” para alcanzar intereses individuales sino como esencia misma de la política exterior para generar confianza, asumir mayores responsabilidades y aumentar el prestigio democrático de Brasil en el sistema internacional²⁵. Empero, para convertirse en un jugador con alta credibilidad para apoyar los procesos de construcción de gobernanza regional y global, Brasil debe hacer más que cooperación bilateral y multilateralismo diplomático *inter pares*, encontrando y ayudando a formar a nuevos actores políticos o “socios” internacionales que pueden contribuir a democratizar el sistema internacional, y si bien son secundarios frente a la envergadura y visibilidad de las *potencias emergentes*, son piezas clave que por sus características medianas, anhelo de liderazgo y política exterior activa son deseables como *potencias secundarias complementarias* a las nuevas estructuras de poder y regímenes impulsados por “los grandes” y no como competidores (Flemes, 2010, pp. 96-98).

Es decir, una construcción de poder colectivo alterno y de nuevas políticas regionales por parte de las *potencias emergentes* se arriesga en un contexto de baja inclusión y baja redistribución de las ganancias totales (Flemes, en este volumen) a ser contestada con “alternativas políticas frente a las políticas alternativas” que pueden retomar los alineamientos previos con las *grandes potencias* (o algunos de sus aspectos clave como los “paraguas de seguridad” o los instrumentos bilaterales de inserción y cooperación económica) u oponer esquemas competitivos y paralelos de cooperación e integración. Dos pruebas relacionadas con ello son los casos de Venezuela al frente del ALBA²⁶ (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y el de Perú, Chile y Colombia (ingresando México) conjuntamente al frente del Área de Integración Profunda (AIP) o “Alianza del Pacífico” (Flemes y Wojczewski, 2012, pp. 162-168). Este último actúa como un nuevo núcleo político económico formado tras las truncadas experiencias del ALCA (considerada en su momento una apuesta de regionalización comercial vital por parte de esos tres socios de EE.UU.) y del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano de 2008 (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, Chile y Ecuador), por tratarse de iniciativas fracturadas por grandes diferencias ideológicas y de políticas de desarrollo. Por esto, Brasil se juega un dilema entre su *rol regional*, como eje integrador de Suramérica que necesita mantener complementariedad y no exclusión con la potencia del Norte, y su *rol internacional*, como Estado “reformista” y potencia emergente que se toma confianza para proponer su propia agenda internacional “multipolar” aunque entre en fricción con los criterios de los EE.UU., como sucede con el tratamiento “especial” dado a países como Irán y Cuba, el reconocimiento a la Autoridad Nacional Palestina (Hakim, 2011) o el contrapeso jurídico político a barreras no arancelarias y

²⁵ Véase la entrevista del Consejo Dominicano de Relaciones Exteriores (CDRI) a Marco Farani, Director de la Agencia de Cooperación de Brasil (ABC), en Rodríguez (marzo 2 de 2012). Entrevista al Dr. Marco Farani, Director de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Recuperado el 19 de marzo de 2012 en: http://cdri.funglode.org.do/index.php?option=com_content&view=article&id=477:entrevista-al-dr-marco-farani-director-de-la-agencia-brasilena-de-cooperacion-abc&catid=249:entrevistas&Itemid=460

²⁶ El ALBA está integrado por Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Ecuador, Antigua y Barbuda. Es un bloque de poder e integración alternativo que tiene su primera cumbre de jefes de Estado en 2004 y que pretende distanciarse del modelo económico neoliberal con principios como la cooperación solidaria, la complementariedad energética (donde los hidrocarburos y “petrodólares” de Venezuela juegan un papel central) y la suscripción de tratados de comercio alternativo y opuesto a los TLC, o también llamados Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP), además de otras iniciativas como la proposición del Sucre como moneda común y la construcción de un fondo financiero colectivo o “Banco del ALBA”. Véase: Portal ALBA (3 de diciembre de 2009). ¿Qué es el ALBA-TCP? Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>

políticas agrícolas de EE.UU. que Brasil está logrando al interior de la Organización Mundial de Comercio, OMC²⁷ (Flemes, 2010, pp. 95-98).

En consecuencia, una de las estrategias institucionales que Brasil acepta tejer para formar una ligadura múltiple o entramado (*omni-enmeshment*) que preserve al mismo tiempo su liderazgo ampliado en la región (el margen perdido por EE.UU.) y la confianza de quienes se consideran “socios estratégicos” de los EE.UU. (Colombia, Chile y Perú), es tender puentes políticos y comerciales abriendo parcialmente el Mercosur a nuevos miembros (Venezuela) y aumentando el número de miembros “asociados” (no plenos) mientras intenta construir capas interinstitucionales (formales e informales) entre Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y Unasur (Flemes, 2010, pp. 101-102). Pero para que se cumpla el “entramado múltiple” necesita del polo tradicional norteamericano (si no de sus recursos, por lo menos de su confianza) y por esto refuerza algunos vínculos bilaterales con implicaciones regionales, tal como sucede con el tratado bilateral de cooperación simétrica en Defensa que Brasil firmó con EE.UU. en 2010, entre el ministro de Defensa Nelson Jobim y el secretario de Defensa de EE.UU., Robert Gates. Dicho acuerdo no solo promueve la colaboración en los campos de investigación, desarrollo, logística, tecnología, adquisición de productos y servicios en defensa y los entrenamientos y las operaciones conjuntas, también es significativo para otras funciones en tanto: motor comercial para ambas industrias de defensa (intereses mixtos estatales y privados), como fuente de reforzamiento al rol regional e internacional de Brasil como “socio” democrático en seguridad internacional para EE.UU., como marco para el entendimiento futuro entre los alcances regionales del Consejo de Defensa Suramericano (CDS-Unasur) y EE.UU., e igualmente como estrategia de mutua confianza para reducir las percepciones de funcionarios y medios de comunicación norteamericanos acerca de un eventual *hard-balancing* o contrapeso militar y desafiante por parte de Brasil como “nueva potencia” en el sistema internacional (Oxford Analytica, 2010).

Colombia como potencia secundaria en busca de espacios para el liderazgo

Haciendo un examen general de las capacidades del Estado colombiano, se hallan numerosos atributos materiales que permiten definirlo como una potencia regional secundaria en Sudamérica con relación a la emergencia de Brasil como potencia regional en la jerarquía internacional de poder (Nolte, 2012, pp. 17-18 y 29-33). Su *extensión geográfica*²⁸ lo hace el 26 en el mundo con

²⁷ Como dos muestras de esto se tienen tanto el fallo de la OMC de 2004 a favor de Brasil en su demanda contra el régimen de subsidios norteamericano al sector algodónero, como su demanda contra la medida antidumping de EE.UU. a las importaciones de jugo de naranja brasileño. En el primer caso, la OMC autorizó en 2009 a Brasil a imponer sanciones por 294.7 millones de dólares ante el incumplimiento del fallo por parte de EE.UU. En el segundo, la OMC nuevamente le dio la razón a Brasil al considerar que la estrategia de cálculo de dumping norteamericana, el “zeroing” (reducción a cero), generaba una estimación de menos del precio de costo real de las importaciones brasileñas. Véanse: Notimex (2009, agosto 31). Lamenta EU fallo de la OMC a favor de Brasil por algodón. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://mx.noticias.hispavista.com/negocios/20090831105100010/lamenta-eu-fallo-omc-favor-brasil-algod-/> y El Espectador (2011, marzo 25). Brasil satisfecho por condena de la OMC a EE.UU. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://www.elspectador.com/economia/articulo-259093-brasil-satisfecho-condena-de-omc-eeuu>

²⁸ CIA (2010). The World Factbook. Colombia. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>

1.138.910 km², incluyendo aguas territoriales. Su *demografía*²⁹ le da la posición 28 en el globo con 45.239.079 personas. Su *economía*³⁰ de 288.188.988.824 dólares de PIB en 2010 lo hacen el número 29. Su *capacidad militar* estaba valorada entre 2005-2009 en un gasto anual de entre 3,4% y 3,7% de su PIB, lo cual lo ubicó en la posición 33 en el mundo³¹. Está catalogado nominalmente como un país de “renta media-alta” por su PIB *per cápita*, pero con una tasa de pobreza cercana a 37%³². Su peculiar ubicación geográfica con salidas a los océanos Pacífico y Atlántico y como “puente” entre América Central, el Caribe y América del Sur la convierten en un “corredor estratégico” para flujos transnacionales, si bien debilitado por la carencia de infraestructura portuaria apta y una malla vial insuficiente.

La política exterior colombiana viene experimentando algunos cambios interesantes en medio de continuidades. En la era Santos, Colombia ha venido marcando algunas distancias importantes frente a la política exterior característica de los ocho años de gobierno bajo Álvaro Uribe Vélez, básicamente por la forma de liderazgo presidencial “delegativo” o gerencial en lugar de “dirigista”, el tono ideológico oficialista de “centro derecha” con capacidad de hacer múltiples coaliciones políticas, y la diversificación geográfica y temática. Estos son patrones de autonomización relativa y fortalecimiento institucional de la acción exterior, que si bien deben planificarse, hacerse rutinarios y evaluarse con mayor rigurosidad dentro de una visión de largo plazo para la política exterior más allá del actual Plan Estratégico 2010-2014, son síntomas de notable viraje frente a conductas arraigadas como el conocido “parroquialismo”, caracterizado por la mirada hacia adentro o el énfasis en los propios problemas como el conflicto armado interno, el narcotráfico y el alineamiento tradicional o *bandwagoning* con los EE.UU., que se expresó a través de la priorización de instrumentos bilaterales como el TLC, el Plan Colombia, el ATPDEA y el fallido Acuerdo Complementario para la ampliación del uso de bases colombianas por parte de funcionarios y militares de ese país (Pastrana, 2011c, pp. 64-67; Pastrana y Vera, 2010b, pp. 16-26; Pastrana, 2011b, pp. 79-84; Pastrana, 2001a, pp. 69-72).

Tal como se expuso en el capítulo *Del Presidente Uribe al Presidente Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?*, que está incluido en este volumen, aunque la derrota militar de las FARC, la extinción del narcotráfico, y el control de las BACRIM y de la delincuencia organizada siguen siendo pilares de la estrategia militar policial de combate frontal junto a la estabilización presupuestal y financiera (con mayores aportes de los empresarios) de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), la seguridad en su dimensión externa se está manejando con una diplomacia cooperativa de la seguridad que no asfixia o subordina otros objetivos de política exterior, aunque sigue intrincada con la racionalidad de la defensa (Pastrana y Vera, 2012, en este volumen). En parte, esto se ha dado porque el actual Gobierno privilegia una política exterior de *coalición de actores autónomos* sin imponer una política exterior cerrada y centrada en el Ejecutivo (*Foreign Policy Executive*, FPE) por la gran capacidad de delegación y descentralización de la acción exterior en cada una de las carteras sectoriales, si bien aún perduran debilidades como la alta *fragmentación* de objetivos y estrategias organizacionales y la insuficiente *coordinación* por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las tres continuidades

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ World Bank (2010). Data Colombia. Disponible en: <http://data.worldbank.org/country/colombia>

³¹ SIPRI (2010). The SIPRI Military Expenditure Database. Colombia. Disponible en: <http://milexdata.sipri.org/result.php4>

³² World Bank (2010). Data Colombia. Disponible en: <http://data.worldbank.org/country/colombia>

básicas en cuanto a objetivos externos que ya venía trazando la administración Uribe son la *internacionalización* económica, la *diversificación* de las exportaciones y de la Inversión Extranjera Directa (IED), y la estabilidad en la política de *seguridad*, pero en la era Santos las primeras dos se profundizan y vienen incluidas en un paquete de nueve ejes temáticos para la política exterior, los cuales pretenden asegurar una base para la construcción de un *rol internacional* de Colombia como líder internacional en la promoción del Desarrollo Humano, a saber: energía, educación, telecomunicaciones (TIC), innovación, ciencia y tecnología, biodiversidad y cambio climático, desarrollo agrícola, infraestructura y comercio e inversión.

Pese a que las debilidades estructurales y presupuestales del Ministerio de Relaciones Exteriores invitan a pensar en un escenario de baja proporcionalidad entre las *capacidades* convencionales institucionales y la gran cantidad de *objetivos* internacionales que se viene trazando la política exterior, Colombia le apuesta a cumplir el Plan Estratégico 2010-2014, que comprende cuatro bases: reformar la carrera diplomática y consular, rediseñar institucionalmente la Cancillería, desarrollar un proceso de transformación organizacional y cultural, y apoyar la creación y consolidación de la agencia para la defensa jurídica del Estado (MRREE, 2010, p. 10). Considerados en conjunto los tres primeros objetivos organizacionales y sumados a una *voluntad política* firme por parte del Ejecutivo y de la Cancillería para volver al centro de la política regional, Colombia ha podido presentar como cartas de búsqueda de liderazgo hechos diplomáticamente trascendentes. Entre ellos: la mediación colombo venezolana para el regreso al país de Honduras del derrocado Manuel Zelaya (sin exigir la deposición del gobierno golpista de Lobo instalado en su lugar) y el retorno de ese Estado a la Organización de Estados Americanos (OEA), la recuperación de las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador (aunque no del comercio bilateral), el alto número de giras internacionales de Presidencia y Cancillería, la visibilidad del país en plataformas multilaterales como el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad (CS) de la Organización de Naciones Unidas, la dirección político técnica de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la presidencia temporal de la Comunidad Andina de Naciones y la iniciativa de su proceso de “reingeniería”, y la participación activa en el “relanzamiento” de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) de la mano con Brasil (Pastrana, 2011b, pp. 106-107), además de asumir la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), postularse para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)³³, buscar la dirección ejecutiva de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³⁴ y asumir formalmente la presidencia del Órgano de Examen de Políticas Comerciales de la OMC para el período 2012-2013³⁵.

En el ámbito diplomático, se resaltan también la designación de Cartagena como anfitriona de la VI Cumbre de las Américas en 2012, la mediación como anfitriona de Colombia para aproximar tanto a Cuba (no miembro de la OEA) como a EE.UU. en la Cumbre, la apertura de nuevas embajadas en Emiratos Árabes, Indonesia, Trinidad y Tobago, y Turquía, y la apertura de

³³ Portafolio (2011, mayo 26). Colombia avanza ante la Oede. Recuperado en febrero de 2012 en: <http://www.portafolio.co/negocios/colombia-avanza-la-ocde>

³⁴ Presidencia (18 de enero de 2012). Partidos políticos respaldan por unanimidad candidatura de Angelino Garzón a la OIT. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Enero/Paginas/20120118_04.aspx

³⁵ Dinero (2012, febrero). Embajador de Colombia en la OMC con nuevo cargo en ese organismo. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://www.dinero.com/actualidad/noticias/articulo/embajador-colombia-omc-nuevo-cargo-organismo/145434>

nuevos consulados. Igualmente, se denotan la renovación del mandato de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (OACNUDH) por tres años más, la firma del acuerdo con la Corte Penal Internacional para que se puedan cumplir algunas condenas internacionales en cárceles colombianas, la participación desde el CS de la ONU en la promoción de la reconstrucción de Haití, el respaldo al mandato de intervención para la OTAN sobre Libia, e incluso, un tenue ejercicio de mediación entre el gobierno de Israel de Netanyahu y el jefe de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmud Abbas, para que regresen a la mesa de diálogo.

Todas estas acciones implican un abandono del “aislamiento” y del “parroquialismo” y advierten un esfuerzo por construir una proyección internacional que demuestre mayor autonomía política y madurez diplomática, si bien permanecen algunas posiciones secundarias o relativamente dependientes frente a los criterios de EE.UU. Algunas posturas parecen convergentes: el no reconocimiento de Palestina, las medidas internacionales contra Libia, Siria, Sudán, Irán y el terrorismo internacional en el Consejo de Seguridad de la ONU, la postura negativa frente a la legalización en el debate internacional sobre las drogas ilícitas a la espera de un cambio en EE.UU. y en la UE (como países consumidores). Así mismo, se puede apreciar la adhesión a coaliciones de presión en la OMC junto a EE.UU. para pujar por una mayor liberalización de los países del Mercosur³⁶, frente al poco o ningún respaldo dado a demandas individuales o colectivas para frenar los subsidios agrícolas o la rigidez de las normas fitosanitarias y de patentes (particularmente las que limitan la producción y el acceso a medicamentos clave para la salud pública) de EE.UU.³⁷. Estas acciones refrendan tanto la protección de *intereses* bilaterales (inversiones norteamericanas, TLC, ATPDEA y Plan Colombia) como una identificación positiva en torno a *creencias* sobre la política, el comercio y la seguridad entre *élites* políticas colombianas y norteamericanas. Estos hechos pueden percibirse como muestras de “confianza” frente a su socio comercial y militar principal. Cabe anotar que EE.UU. fue el primer destino de las exportaciones colombianas en 2011 con 21.705 millones de dólares de un total de 56.953 millones (USD), es decir, EE.UU. concentró 38,11% de la oferta, cifra alta en comparación con 8.867 millones (USD) destinados a la Unión Europea y 1.908 millones (USD) con su segundo comprador individual, Ecuador (DANE, 2011). Si se trata de examinar el aspecto militar, la transferencia de armas por parte de EE.UU. en ventas comerciales directas (teniendo en cuenta la falta de detalle en los informes oficiales) pudo representar para 2010 unos 82.634.238 dólares, de un total de 1.404.400.763 dólares desde 1996 a

³⁶ A modo de ejemplo, cuando Estados Unidos, Suiza, Japón, Turquía, Perú, Canadá y Colombia se unieron para exigirle a la UE, a Brasil y a Argentina, el desmonte de medidas proteccionistas como los impuestos en sectores industriales sensibles y rechazar la forma de usar las licencias o cuotas de importación. Véase: OMC (7 de noviembre de 2011). Se pide el desmantelamiento de diversas medidas de restricción del comercio y la UE celebrará consultas en relación con la exención relativa al Pakistán. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: http://www.wto.org/spanish/news_s/news11_s/good_07nov11_s.htm

³⁷ Apenas se ha registrado una ocasión de controversia con EE.UU. en la que Colombia intentó acudir al órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC entre 1996 y 1997 con ocasión de la restricción de ese país a la importación de escobas de sorgo. No se pudo negociar directamente con los funcionarios norteamericanos y para febrero de 2010, no se había establecido un grupo especial, no se había eliminado la medida y tampoco se había logrado alcanzar un acuerdo mutuamente satisfactorio para las partes. Este lapso de tiempo además hizo caducar la controversia hasta que Colombia solicitara otra consulta con EE.UU. Como triste contraste, México tuvo la misma querrela y optó por recurrir al panel de árbitros del NAFTA y venció jurídicamente en 1998. Véase: Estrada, Ana y Arango, María (2011). Los casos de Colombia ante la OMC. *International Journal of Law*, 2 (02). Universidad EAFIT de Colombia. Disponible en: http://www.eafit.edu.co/revistas/ejil/Documents/ejil-jul-dec-2011/articulo_4%5B1%5D_2011-2.pdf

2010³⁸. Si se trata del Plan Colombia, los analistas estiman que de 2000 a 2010 alcanzó un monto total de 7.000 millones de dólares (Shifter, 2010) que se suman a 465 millones (USD) aprobados para 2011³⁹ y a 400 millones (USD) para 2012⁴⁰.

Es cierto que la *diversificación* geográfica comercial y la *intensificación* de las exportaciones ha traído beneficios como una balanza comercial en superávit total de casi 5.000 millones de dólares (DANE, 2011), una reducción de la dependencia a EE.UU. frente a la concentración de la oferta colombiana que en 2010 fue de 42%, y un superávit frente a EE.UU. en 2011 de 8.112 millones (USD). No obstante, los términos en los que fue negociado y cerrado el TLC hacen pensar que, pasado el lapso de adaptación para Colombia (desgravación total inicial de EE.UU. y gradual de Colombia), EE.UU. aprovechará las asimetrías técnicas y jurídicas para recuperarse del déficit e intensificar su inversión en los sectores extractivos que más está instrumentalizando el gobierno Santos para apalancar con capital extranjero las exportaciones y el crecimiento. No en balde, EE.UU. aparece en 2011 como el cuarto inversionista más importante en la IED hacia Colombia con 8,3% detrás de España (26,7%), Panamá (20,2%) y Anguilla (8,7%)⁴¹, cifra relevante considerando que petróleo y minería concentraron 57% de la IED total de ese año (Proexport, 2011) y que esos mismos sectores representaron 69,5% del total de las exportaciones colombianas en enero de 2012 (DANE, 2012).

En cuanto a factores domésticos de la política exterior, al igual que sucede con el espectro ideológico aglutinante del PT brasileño en cabeza del gobierno de turno (aunque se trata del sector centro izquierda) y la búsqueda de amplio consenso para el Gobierno y la política exterior desde el *pluralismo*, la administración Santos se ha ido destacando por su habilidad para fomentar el coalicionismo plural con proyección hacia el centro desde el marco político de la *Unidad Nacional*. En ella, convergen los partidos de la U (uribista), Conservador, Liberal, Cambio Radical y el nuevo Partido Verde (amalgama de disidencias liberales y del Polo Democrático Alternativo), lo cual se complementa asimismo con una vertiente ideológica *liberal* flexible (con matices según la cercanía o distancia frente a la colectividad tradicional y frente al uribismo), la integración gubernamental de múltiples partidos y la complementación con figuras tecnocráticas y/o independientes como características de formación del equipo de gobierno. Aunadamente y en semejanza con Brasil, la política exterior colombiana está crecientemente siendo afectada por la introducción de mecanismos de descentralización vertical y horizontal (si bien prevalece una cierta informalidad y un carácter meramente consultivo) como las reuniones de consulta

³⁸ Estimaciones basadas en los reportes del Departamento de Estado de los EE.UU. sobre permisos para la venta directa de armamento de 1996 a 2011, recogidos por Latin America Working Group Education Fund (LAWGEF), the Center for International Policy (CIP) y the Washington Office on Latin America (WOLA). Véase: Just the Facts (2011). Arms and Equipment Sold to Colombia through Direct Commercial Sales. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: http://justf.org/Sales_Detail?program=Direct_Commercial_Sales&country=Colombia

³⁹ Caracol Radio (2010, febrero 2). Plan Colombia en el 2011 tendría un recorte de casi 50 millones de dólares. Recuperado en febrero de 2012 en: <http://www.caracol.com.co/noticias/internacional/plan-colombia-en-el-2011-tendria-un-recorte-de-casi-50-millones-de-dolares/20100202/nota/947285.aspx>

⁴⁰ Y 332 millones (USD) para 2013. Véase: El Tiempo (2012, febrero 15). Reducción del Plan Colombia no es muy grave, dijo la canciller Holguín. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://m.eltiempo.com/mundo/estados-unidos/barack-obama-present-ayuda-para-colombia-en-el-2013/11127181>

⁴¹ Una preocupación adicional es que Panamá, Anguilla y Bermudas revisten un crecimiento espectacular de la IED hacia Colombia que resulta difícil de explicar por el tamaño menor de esas economías. Se barajan algunas hipótesis como el lavado de activos que es objeto de indagación por parte de la DIAN y la constitución de sociedades de inversionistas colombianos en Panamá que “reinverten” en el país. Véase: Diario Capital (2011, noviembre 14). Colombia investiga inversiones panameñas. Recuperado el 24 de marzo de 2012: <http://www.capital.com.pa/?p=7165>

con la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (ex presidentes, delegados de las comisiones segundas de Senado y Cámara, Vicepresidente y delegados del mandatario) y las invitaciones *ad hoc* de la Cancillería a sectores locales de Gobierno o periodistas, académicos, expertos y a representantes de la sociedad civil.

Si se trata de examinar el papel de las *élites* para incidir en la orientación de la política exterior, al igual que en el caso brasileño, se puede afirmar que el “*reformismo desde arriba*” — auspiciado por los principales conglomerados nacionales de poder económico y político — es un proceso interno clave. Sin embargo, a diferencia del proceso brasileño en el que los procesos de democratización y el intento de equilibrar políticas de apertura con políticas de reforma social desde la gestión del *socialdemócrata* Fernando Cardoso (1995-2003) condujeron tanto a la emergencia de *nuevas élites* de izquierda como a un “matrimonio político” entre estas nuevas élites y las élites inversionistas y empresariales tradicionales (Sola, 2008, p. 95), el reformismo colombiano apunta a un reforzamiento de la consolidación de las *élites tradicionales* pero con presiones para intensificar la modernización tecnocrática y la diversificación de la economía exterior. Las élites colombianas identificaron en J. M. Santos una oportunidad para darle continuidad a una visión “desarrollista” de país basada en el crecimiento económico aperturista, la estabilidad macroeconómica, el fomento de la inversión con normas flexibles y el afianzamiento de la política de seguridad interna (pilares de Álvaro Uribe), pero también una “válvula de escape” para renovar un gobiernismo desgastado y en progresiva deslegitimación, además de recuperar una tradición de política exterior multilateralista y activa (muy favorable al comercio) perdida con el distanciamiento frente a la región.

Para Novoa (2010), fueron cuatro las razones de las élites para respaldar el cambio: la recuperación de la confianza política internacional para acceder a socios comerciales perdidos (Venezuela, Ecuador) y nuevos mercados, la recuperación de la asimetría militar y política a favor del Estado frente a unas FARC debilitadas (si bien no derrotadas), el desgaste del discurso antiterrorista como eje de política doméstica y exterior, y finalmente, el retorno a una tradición republicana y democrática para recuperar los equilibrios institucionales y que buscó captar la inconformidad ciudadana frente a posturas moralmente cuestionables por parte del establecimiento. Los mal llamados “falsos positivos” (crímenes de lesa humanidad), las falsas desmovilizaciones, el desvío de subsidios agrícolas (Agro Ingreso Seguro), las “chuzadas” o infiltraciones ilegales del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a opositores políticos, periodistas y magistrados, entre otros, se sumaron a las alianzas de múltiples intereses entre nichos legales de la economía doméstica, políticos regionales y actores ilegales.

Además de sus atributos medianos y del papel del Ejecutivo, los ministerios y las élites económicas en la *diversificación* temática y geográfica, ¿en qué radica la importancia geopolítica actual de Colombia? Los poderes secundarios pueden alzarse como rivales que pueden impugnar la política regional y los nuevos polos de *hegemonía* política desde su propia acción exterior o apelando a la formación de coaliciones medianas o menores de contrapoder no militar o *soft-balancing*, emulando las estrategias institucionales de las *potencias emergentes* frente a las *grandes potencias* (Flemes y Wojczewski, 2012, p. 167). Pueden utilizar o crear *regímenes* desde nuevos *intereses* no contemplados o parcialmente ignorados por esas potencias, entendiendo que los *intereses* individuales de los Estados y gobiernos no son estáticos y además moldean las instituciones, afectan las creencias políticas y la reputación de los Estados (para bien o para mal), dando lugar a una combinación de factores que puede transformar los *intereses colectivos* (Keohane, 2002, p. 127). En su aplicación práctica, la legitimidad y el apoyo de Colombia a esos poderes emergentes

como Brasil depende tanto del proceso de formación de los *intereses* de sí misma (donde sus intereses tradicionales con EE.UU. se mezclan con nuevos intereses regionales) y de quienes la rodean, como de los mecanismos institucionales de inclusión y representación de esos intereses en las organizaciones lideradas por estas nuevas potencias. Brasil parece ser bastante receptivo frente a los nuevos temas que le interesan a Colombia como la promoción de la educación, la transferencia de tecnología productiva y la protección ambiental, además del deseo mutuo de multiplicar las inversiones y el comercio bilateral, pero no parece dispuesto a “sustituir” a los EE.UU. en esas relaciones “especiales” de seguridad ni logra ocultar su incomodidad relativa (no complementación) frente a cómo se han negociado los TLC con EE.UU. en la región (muy asimétricos y sin esperar a la definición de las reglas de juego en Doha), frente a las implicaciones regionales o “efectos de derrame” transfronterizo del Plan Colombia y frente al modelo de inserción económica conjunta (mirando hacia EE.UU. y hacia el APEC) del cuarteto del Área de Integración Profunda (AIP). Por el momento, Brasil no parece identificar oficialmente al AIP como un competidor para el Mercosur o Unasur, pero observa el proceso con reservas⁴².

El AIP pretende ser un gran espacio de comercio e inversión libres que ya cuenta con la integración de la información de las bolsas de valores nacionales en el Mercado Integrado Latinoamericano, MILA (logrando atraer firmas inversionistas de España, Panamá, Alemania y Suiza)⁴³, que contempla propuestas dirigidas por Colombia en cuanto a una visa “Alianza Pacífico” para hombres de negocios, la constitución de la “Plataforma de Cooperación del Pacífico” y el “Comité Mixto Conjunto para la Promoción de Inversiones”, y la negociación de metas para la liberalización arancelaria y un acuerdo de comercio electrónico⁴⁴. Los intereses de liberalización regional ampliada (mirando a EE.UU. y al Asia Pacífico) se refuerzan en el AIP, tanto así que especialmente Chile y Colombia procuran atraer inversionistas asiáticos como de Japón a la nueva zona, y desde ya se preparan para el desarrollo de un eventual TPP o Tratado Transpacífico (*Transpacific Partnership*) de liberalización ampliada, que pretende ser una “mesa paralela” a la bloqueada OMC (evitando las trabas que ponen los BRICS) y un “polo a tierra” para contrarrestar el peso de China en el Asia Pacífico, y donde ya participan nueve países: Australia, Brunei, Chile, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, EE.UU. (dirigiendo) y Vietnam, con la próxima inclusión de Canadá, Japón y México⁴⁵. Estos visos sugieren una estrategia de *omni-meshment* por parte de EE.UU. para recuperar su papel tutelar en la definición de las reglas de juego del comercio internacional, y por parte de los países medianos para afirmar su fuerza exportadora y la atracción de IED, definiendo expectativas en los términos de competencia con el polo norteamericano y sin un *soft-balancing* marcado hacia los EE.UU. como lo hace el BRICS. La ubicación de Colombia entre los nuevos “bloques emergentes” o emergentes de segunda generación, como el CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica,

⁴² Véase la opinión del asesor de la Presidencia de Rousseff para temas internacionales, Marco Aurelio García, acerca del AIP. Terra (2011, abril 25). Para marco Aurelio Brasil no está preocupado por bloque pacífico. Recuperado el 22 de marzo de 2012 en: <http://noticias.terra.com.ar/para-marco-aurelio-brasil-no-esta-preocupado-por-bloque-pacifico,18e14a947bd8f210VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>

⁴³ El Colombiano (2011, mayo 31). El Mila rompe las fronteras regionales. Recuperado el 28 de marzo de 2012 en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_mila_rompe_las_fronteras_regionales/el_mila_rompe_las_fronteras_regionales.asp

⁴⁴ Cancillería (5 de marzo de 2012). En Cumbre Virtual, Presidentes de Colombia, México, Perú y Chile acordaron tratado constitutivo de la Alianza del Pacífico. Recuperado en marzo de 2012 en: <http://www.cancilleria.gov.co/news/news/node/2618>

⁴⁵ ALAI (20 de diciembre de 2011). Trans-Pacific Partnership outside WTO and without China. Recuperado el 28 de marzo de 2012 en: <http://alainet.org/active/51711>

aunque este último pertenece al BRICS), y su deseo de entrar en el EAGLES (*Emerging And Growth Leading Economies*: China, Taiwán, India, Rusia, Brasil, Egipto, Turquía, México, Indonesia y Corea del Sur), obedecen tanto al supuesto de que Colombia está preparada y madura política y económicamente para ingresar a “clubes” como la OCDE, APEC y el Transpacífico Partnership, como al supuesto de que las desgastadas economías del G-7 transferirán sin resistencias la carga de la dinamización económica mundial a estos “actores prometedores”.

La reactivación y profundización de las relaciones bilaterales y sus efectos multilaterales

Aún en medio de las divergencias colombo brasileñas frente al rol que debería cumplir EE.UU. en la región, en la era Santos las relaciones bilaterales se relanzaron con Lula da Silva y se reforzó la cooperación mutua con el gobierno Rousseff. La visita de Santos a Brasil como primera gira de su posesión oficial, su esfuerzo por normalizar las relaciones con Venezuela y Ecuador y el retorno del interés gubernamental por Unasur, fueron hechos significativos para la reactivación de las aproximaciones con Brasil. Anteriormente, las relaciones bilaterales estuvieron marcadas por el desconocimiento mutuo, la indiferencia y algo de desconfianza por causa de factores como el alineamiento ideológico y militar de Colombia con EE.UU., la percepción negativa de la administración Uribe sobre una presunta *sustitución* institucional e ideológica del sistema interamericano (OEA) con estructuras paralelas y politizadas por una competencia contra EE.UU., la incertidumbre sobre los propósitos del “liderazgo brasileño” y la incomodidad colombiana frente al apoyo permanente de Brasil a una solución negociada al conflicto armado interno, si bien matizada por el creciente rechazo al terrorismo y al secuestro como estrategias repudiables de las FARC (Pastrana, 2011b, p. 78). Uribe siempre deseó ver cumplidos con Lula tanto la integración de los mercados de la CAN y el Mercosur, como la construcción de un sistema bilateral o multilateral de cooperación antinarcóticos y contrainsurgente (insinuando erróneamente que el Consejo Sudamericano de Defensa, CDS, debería vincular esa función), pero las divergencias en las prioridades geopolíticas y en el estilo de hacer diplomacia entre ambos gobiernos fueron trabas insuperables junto con un presunto “equilibrio” de Brasil para mantener buenas relaciones con Colombia y Venezuela sin inquirir sobre las presumibles conexiones entre las FARC y funcionarios de ese país (Pastrana, p. 89).

En la era Santos se produce un telón de fondo muy distinto. Con posterioridad a la cumbre de Brasilia de 2010, lograron firmarse ocho acuerdos para intensificar la cooperación bilateral. El primero busca generar desarrollo e intercambio social en la frontera Leticia-Tabatinga, facilitando permisos de residencia, estudio y trabajo. El segundo pretende mejorar la cooperación policial en términos de investigación, capacitación e intercambio de información criminalística, antidrogas y de tráfico de precursores, e incluso desarrollar algunas operaciones conjuntas. El tercero motivará la investigación científica y académica entre Colciencias y Capes del Ministerio de Educación de Brasil. El cuarto ofrece asistencia técnica de Brasil al cultivo y la transformación nacional del cacao y el caucho. El quinto pretende ampliar y mejorar la oferta educativa en Leticia a cargo del SENA y el SENAI de Brasil. El sexto ofrece desarrollo fronterizo común financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) al estado de Amazonas en Brasil y a los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía en Colombia para propiciar infraestructura, empleo y protección del medio ambiente. El séptimo vinculará el programa brasileño “KC 390”, acercando a los ministerios de Defensa, y buscará el aprendizaje colombiano dentro un programa local de

construcción e industrialización de una aeronave de múltiple propósito con ese mismo código, con miras a la adquisición de 12 de esas aeronaves por parte de Colombia, y eventualmente, la generación de una asociación industrial para su producción. El octavo acuerdo toca el asunto de los biocombustibles, delineando cooperación técnica para su producción y uso con miras al impulso común del mercado internacional de esta fuente de energía alternativa (Pastrana, p. 101).

En el plano económico, las transacciones bilaterales vienen en aumento pero aún distan de convertirse en prioritarias. De acuerdo con las estimaciones de Proexport (2011, p. 10), entre enero y junio de 2011 las exportaciones colombianas a Brasil alcanzaron 618 millones (USD), cifra que es 37% superior al total registrado en el mismo periodo de 2010 (451 millones USD). Igualmente, si se compara la balanza comercial entre Colombia y Brasil de 2009 a 2010 (Proexport, 2011, p. 1), se encuentra tanto un gran repunte de las exportaciones del orden de 80,5% (1.040 millones USD en 2010 frente a 576 millones USD del año anterior), como un leve aumento de las importaciones cercano a 10,73% (2.248 millones USD en 2010 frente a 2030 millones USD del año anterior). Por el lado de la inversión, en 2011 Brasil aparecía como el décimo emisor de IED hacia Colombia, con 2,1% de participación (sin hidrocarburos) durante el primer trimestre de 2011 (Proexport, 2011, p. 8). Cabe anotar, de acuerdo con estimaciones gubernamentales (Proexport, 2011, p. 13), que se viene experimentando un leve repunte de la IED brasileña en 2011 del orden de 12,98% (53,59 millones USD en 2010 frente a 47,43 millones USD en 2009), en los sectores de industria y comercio, si bien es un índice bajo comparado con la gran magnitud de la IED de 2007 (528,97 millones USD) y que debe ser entendido como parte de una tendencia general de la región en la que las economías latinoamericanas parecen aportar más a la consolidación interna y la recepción de IED (incluyendo Brasil) que a una mayor expansión transnacional⁴⁶. La impetuosa entrada del empresario colombo brasileño Germán Efromovich y su grupo Synergy (Avianca) en 2004 estimuló otras tantas firmas, entre las que se destacan Votorantim, Sandvik, Petrobras y Gerdau, demostró el creciente interés de los inversionistas del vecino país en los sectores de energía (carbón, petróleo), minería, manufacturas y metalurgia. Además, entraron el magnate brasileño Eike Batista (octavo multimillonario mundial) y Aux Canada al campo de la explotación nacional de oro, plata y cobre (Pastrana, 2001b, pp. 104-105), con lo que se estima un acumulado total de IED brasileña por un monto aproximado de 807,1 millones USD (Proexport, p. 13). También hay que contar eventos que promueven el mercado entre ambos países, como la Macrorrueda de Negocios organizada por Proexport en Sao Paulo en 2011 y el Primer Foro de Inversión Colombia-Brasil del mismo año.

Además de incidir en el cambio de gobierno en Colombia, las *élites* económicas también fungen como un actor colectivo que construye intereses transnacionales desde sus intereses utilitarios y organizacionales y que puede impugnar o respaldar el acercamiento bilateral. Las aproximaciones entre empresarios y gobiernos han cobrado especial énfasis, tomando como ejemplo la visita del ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, Fernando Pimentel, al congreso de la Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex) en 2011, dado que se busca aterrizar la propuesta de comerciar en monedas nacionales en lugar de dólares, destrabar el intercambio del sector servicios y preparar el terreno para inversiones de Brasil en un ferrocarril en el Cararé y

⁴⁶ CEPAL (25 de octubre de 2011). Inversión extranjera directa aumenta 54% en primer semestre de 2011 en la región. Recuperado el 27 de marzo de 2012 en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/9/44869/P44869.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

un gran proyecto hidroeléctrico en Norte de Santander⁴⁷. Frente a las posibilidades de una mayor aproximación a las economías emergentes para buscar nuevos mercados de gran calado, en especial el de Brasil, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegan) se muestran fuertemente atraídas por el modelo brasileño de uso extensivo de la tierra para la producción masiva de alimentos y la tecnificación del sector ganadero (Pastrana, 2011b, p. 96). Para la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), asegurar la entrada sin trabas de las exportaciones colombianas a Brasil (con un acuerdo bilateral o profundizando acuerdos multilaterales como el Acuerdo de Complementación Económica 59 CAN-Mercosur o el Acuerdo de Alcance Regional de Preferencia Arancelaria, PTR o PAR, de la ALADI), multiplicar el aumento del capital brasileño en Colombia (en especial en los sectores minero y energético) y lograr la transferencia de conocimiento y tecnología productiva, deben ser objetivos gubernamentales prioritarios (Pastrana, p. 93). No obstante, este gremio refleja una doble incomodidad que podrían compartir el resto de las élites políticas y económicas colombianas: por una parte, no hallan una correspondencia proporcional entre la conducción política regional que Brasil desea y la porción de los costos (básicamente económicos) que ha asumido para la integración física, económica y política, y por otra, consideran que una convergencia plena Colombia-Brasil o CAN-Mercosur resulta difícil en tanto Brasil se resista a firmar un TLC con EE.UU. y a que los miembros de su bloque lo hagan (Pastrana, p. 94).

En el plano de la cooperación bilateral, se han dado otros avances además de los ocho acuerdos inicialmente firmados. La protección y el desarrollo fronterizo entre ambos países también vienen recibiendo nuevas fuerzas con la XIII versión de la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Brasil, que se propone la sostenibilidad, vigilancia e integración bilateral de la Amazonía, además de situar transversalmente el apoyo a las comunidades endógenas y la cooperación técnica y científica para el uso y la conservación de los recursos disponibles (Pastrana, pp. 106-107). De manera convergente, en 2011 se decidió firmar el Plan Binacional de Seguridad en las Fronteras y crear el mecanismo de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) para trabajar mancomunadamente contra las amenazas comunes a la gobernabilidad e integridad territorial en las periferias. Este instrumento bilateral y la Comisión de Vecindad se suman a otros diez instrumentos técnico políticos, a saber: la Comisión Bilateral Colombia-Brasil (mecanismo de diálogo político); el Mecanismo Permanente de Diálogo de Altos Funcionarios; la Comisión Mixta para la Prevención, Control y Represión del Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas; el Grupo de Trabajo Bilateral para la Represión de la Criminalidad y del Terrorismo; las Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos Militares de Colombia-Brasil; la Comisión Mixta de Inspección de los Hitos Fronterizos; el Grupo de Trabajo Ejecutivo previsto en el Memorando de Entendimiento para la Promoción del Comercio y de las Inversiones entre Colombia y Brasil (GET); la Comisión de Monitoreo del Comercio Colombia-Brasil; el Grupo de Trabajo de Cooperación Técnica Colombia-Brasil; la Comisión Mixta de Cultura, Educación y Deporte Colombia-Brasil; y la Comisión Mixta de Ciencia y Tecnología Colombia-Brasil⁴⁸.

Dichos mecanismos vienen produciendo amplios resultados. En el sector técnico, se logró construir nueve convenios nuevos y multitemáticos, además de tres memorandos de entendimiento para

⁴⁷ Portafolio (2011, septiembre 9). Colombia y Brasil probarán comercio con sus monedas. Recuperado en noviembre de 2011 en: <http://www.portafolio.co>

⁴⁸ Cancillería. Política Exterior. Regiones. América. Suramérica. Brasil. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/america/south/brazil>

futuros programas conjuntos⁴⁹. El primer convenio persigue la implementación del proyecto “Ciudades intermedias y sustentables en Brasil y Colombia”. El segundo busca la implementación del apoyo para la formulación del plan nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes 2012-2018. El tercero se propone la implementación del fortalecimiento institucional para la implementación de políticas públicas destinadas a la garantía de los derechos humanos de lésbicas, gays, bisexuales y transgénero. El cuarto busca la transferencia de la metodología de los proyectos brasileños “Protejo” y “Mujeres de la Paz”, y de los proyectos colombianos “Mambrú no va a la Guerra” y el “Modelo de Reintegración Comunitaria”. El quinto persigue la implementación del apoyo técnico para el fortalecimiento de la política de seguridad alimentaria y nutricional de Colombia. El sexto se propone la implementación de un programa de intercambio para el fortalecimiento de proyectos en ecología del paisaje y control biológico en caucho (*hevea brasiliensis*). El séptimo impulsa la implementación del proyecto “Transferencia de conocimientos relacionados con los avances en el cultivo, beneficio y transformación productiva del fique en Brasil”. El octavo busca el “Intercambio de conocimientos sobre implementación de tecnologías limpias en la producción ganadera colombiana - Fase II”. El noveno pretende el apoyo al proceso de reestructuración del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), con miras a su fortalecimiento institucional. El primer memorando de entendimiento futuro buscará una mayor cooperación académica y de innovación entre la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) del Brasil y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). El segundo memorando de entendimiento afectará positivamente el intercambio educacional entre el CAPES y la Universidad Nacional de Colombia. El tercer memorando es entre el CAPES y el Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología e Innovación (Colciencias), con el fin de impulsar el intercambio científico, tecnológico y de innovación, así como también la realización conjunta de proyectos de investigación, la publicación científica y la divulgación de conocimiento e innovación.

En el sector específico de la defensa, los intercambios también están suscitando compromisos reforzados. En 2012, los ministros de Defensa de ambas partes, Celso Amorim (Brasil) y Juan C. Pinzón (Colombia), entablaron conversaciones y compromisos en puntos de alto impacto como los siguientes: ampliar y profundizar la cooperación en materia de capacitación, entrenamiento, industria y ciencia y tecnología militar; realizar ejercicios operacionales entre las Fuerzas Militares de ambos países; fomentar la realización de una Cumbre de Industria de Defensa entre ambos; crear una Comisión Conjunta de técnicos de las Fuerzas Militares con el fin de revisar y precisar las capacidades de los UAV, los Blindados y la Defensa Cibernética, el intercambio de experiencias con el Centro Tecnológico Aeronáutico de Brasil, el intercambio de experiencia e información del Sistema de Vigilancia de radares colombiano para el fortalecimiento de la defensa y la lucha contra el crimen transnacional organizado, la visita de Colombia al Centro Gestor del Sistema de Protección de la Amazonia (Censipam) de Brasil, el reforzamiento del interés bilateral en el proyecto KC-390 y la Reunión Tripartita Fronteriza (Brasil, Colombia y Perú), la capacitación por parte del Brasil al personal colombiano en operaciones de paz (*peacekeeping*), y promover el análisis conjunto para la creación de un Centro Integrado de intercambio de Información para combatir las amenazas del crimen transnacional organizado⁵⁰.

⁴⁹ Toda la información detallada se encuentra en el portal web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. En: <http://www.itamaraty.gov.br>

⁵⁰ Semana (2012, enero 17). Los acuerdos entre los ministros de Defensa de Colombia y Brasil. Recuperado el febrero de 2012 en: <http://www.semana.com/nacion/acuerdos-entre-ministros-defensa-colombia-brasil/170523-3.aspx>

En el plano intergubernamental, también se destacan dos hechos importantes con repercusiones multilaterales: de un lado, la participación activa y constructiva de Colombia en Unasur, y, por otro, el anuncio oficial sobre el comienzo de negociaciones entre Colombia, con el apoyo de Brasil, y los Estados miembros de Mercosur, para el ingreso del primero como miembro pleno a dicho espacio de integración (Pastrana, 2011a, p. 79). Desde esta perspectiva, se produce un entronque entre la estrategia sudamericana de la Colombia de Santos (recuperar la confianza y el liderazgo diplomático en el vecindario) y la política suramericana de Brasil, la cual tiene un importante componente geopolítico y proyecta una visión de largo aliento, en la que los dos mecanismos de integración, es decir, tanto Mercosur como Unasur, constituyen los dos pilares fundamentales de dicha estrategia (Pastrana, p. 79). Un tercer ítem que favorece la profundización de la relación bilateral de liderazgo regional compartido (aunque asimétrico) es la posibilidad de generar una triangulación institucional CAN-Mercosur-Unasur a partir de una estrategia común de *omni-meshment*, en la que Brasil intenta proponer el hilo conductor (la creación de un gran espacio económico, político y de seguridad suramericano, con autonomía frente a poderes exteriores) y Colombia busca volver a situarse en el centro de gravedad de la CAN, proponiendo un proceso de reingeniería institucional. En este último punto, Colombia intenta tomar ventaja de recibir la presidencia pro *témpore* para reimpulsar el proceso andino de integración y emprender la revisión de la estructura institucional y del funcionamiento del Sistema Andino de Integración⁵¹. Es decir, el Gobierno colombiano es consciente tanto de su inferioridad material y política frente a Brasil como de su mejor posición relativa en la CAN ante Perú, Ecuador o Bolivia y desde esa posición intermedia deduce su oportunidad de proyección regional, coincidiendo con lo propuesto por Ebert (2011, en Flandes, 2012, en este volumen).

El rol de Colombia en Unasur también está marcado por una convergencia bilateral relativa al haber ganado el voto de confianza temporal de Brasil y de la colectividad suramericana para ejercer por un año, en cabeza de la ex canciller colombiana, María Emma Mejía, la Secretaría General del organismo, por lo que el país tiene la oportunidad de liderar temporalmente la integración y gestionar la cohesión política junto a Brasil, aunque en medio de las diferencias y las asimetrías (Pastrana, 2011b, p. 105). Con la entrada en vigor del Tratado Constitutivo y la paulatina puesta en marcha de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el Gobierno colombiano pasará de quejarse de la “falta de dientes” de la estructura regional a ser motor del cumplimiento de los compromisos y del arraigo de valores comunes como la transparencia, el civilismo y la multilateralidad (Pastrana, p. 105).

Este escenario de construcción de una *comunidad de seguridad* desde la interacción colombo brasileña puede leerse desde una perspectiva competitiva y desde otra cooperativa. En cuanto a lo primero, es indudable que si se tiene en cuenta la recuperación del círculo tradicional de influencia colombiano (la región andina y el Caribe), Unasur y el CDS le representan a Colombia la oportunidad de ejercer un renovado liderazgo y evitar que la política regional y subregional sean totalmente marcadas por el polo brasileño (evitando su hegemonía) o por el ímpetu competitivo de otra *potencia secundaria* como Venezuela, quien encabeza el ALBA y está sumamente interesada en la penetración ideológica de la Unasur (Flandes, 2012, pp. 106-110). En

⁵¹ Agencia Andina (3 de agosto de 2011). Reingeniería de la CAN permitirá aplicar agenda estratégica andina, dice Secretario General. Recuperado el 27 de marzo de 2012 en: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/andina3-8-11.htm>

el mismo sentido, Brasil transfiere alguna porción del liderazgo y algunos costos de estabilizar y cohesionar a la colectividad pero mantiene su posición competitiva en la medida en que evita que las potencias secundarias (Chile, Colombia, Venezuela, Argentina) pasen a la “primera posición”, fomentando una inclusión institucional restringida tanto por su posición dominante internacional en ciertos temas (comercio, energía, seguridad) como por una negativa a asumir grandes costos y a transferir cuotas significativas de soberanía en las plataformas multilaterales (Flemes y Wojczewski, 2012, pp. 165-166).

En cuanto a la dimensión cooperativa, y siguiendo los tipos ideales de liderazgo en Flemes (Flemes, 2010, pp. 103-106), la concertación de poderes en Unasur aunada a procesos de institucionalización democrática y mecanismos de representatividad proporcional, pueden conducir a Colombia y a las otras potencias secundarias a persuadir a Brasil de aportar más a la provisión de bienes públicos tales como la seguridad y la infraestructura (*liderazgo distributivo*) y de compartir poder con los Estados secundarios incluyéndolos en la toma de decisiones a nivel regional (*liderazgo multilateral*). No en vano aquí deben tenerse en cuenta estrategias de enlace institucional de tipo cooperativo y multilateral que han empezado a implementarse aunque estén, por el momento, fuera del marco de Unasur, tales como la adhesión por parte de Colombia al Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional entre los Estados del Mercosur y Estados Asociados, y el Acuerdo Tripartito de cooperación en seguridad fronteriza. El primero busca la cooperación y asistencia recíproca para prevenir y atacar las actividades ilícitas como el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y explosivos, el tráfico de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales, además de vincular a Colombia en el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur, SISME (Pastrana, 2011b, p. 106). El segundo, contra el narcotráfico y el crimen transfronterizo, se adoptó entre Colombia, Brasil y Perú, en la era de los ministros de Defensa Silva y Jobim en 2010 (Pastrana, p. 107). Y si de la infraestructura se trata, el escenario deficitario de la cooperación asimétrica con la “reticencia” de Brasil en Unasur puede cambiar sustancialmente con el “plan de acción estratégica de 2012-2022”, impulsado por la ministra brasileña de Planificación, Miriam Belchior, en el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeación (COSIPLAN) de Unasur. Dicho plan contempla 31 proyectos de obras para la integración y costaría 13.700 millones (USD) para ejecutar conexiones por carretera, portuarias y ferroviarias⁵². En esta misma aproximación cooperativa, el impulso bilateral a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que en 2010 fue relanzada con propuestas de actualización y construcción de una agenda estratégica y la búsqueda de recursos financieros (Pastrana, p. 106), tiene repercusiones más amplias como la creación de confianza y legitimación del liderazgo brasileño y colombiano en la región andina y el reforzamiento de los enlaces institucionales con miras a la política ambiental de Unasur.

Conclusiones

Las perspectivas bilaterales y multilaterales de la profundización de los intercambios y compromisos entre Colombia y Brasil parecen configurar elementos de alto potencial para institucionalizar una alianza estratégica multitemática y de largo plazo con repercusiones importantes para afianzar los procesos de integración CAN-Mercosur y de la Unasur. La cooperación bilateral reforzada está

⁵² El Nuevo Siglo (2011, diciembre 2). 31 obras urgentes para integrar Unasur. Recuperado el 24 de marzo de 2012 en: <http://bogota.itamaraty.gov.br/es-es/News.xml>

involucrando mecanismos y programas conjuntos tanto en temas tradicionales (comercio, seguridad fronteriza, tecnología militar) como en nuevos asuntos (educación, medioambiente, tecnologías limpias, políticas de género, integración socioeconómica en la frontera, intercambio cultural) desde un punto de vista simétrico (transferencia mutua y voluntaria) y no desde un enfoque subordinante, considerando las grandes brechas políticas, económicas y militares entre ambos países.

El terreno del intercambio económico aún es débil pero se están dando pasos progresivos que deberán apuntalarse. Brasil y Colombia tienen proyección regional e internacional en diversos espacios y plataformas multilaterales y se sirven de la construcción de estrategias de enlace institucional u *omni-enmeshment* que les permiten tanto incidir en la orientación política de las reglas y estructuras de integración regional como mitigar los conflictos que necesariamente surgen por la naturaleza competitiva de las arenas política y económica, elevando los costos marginales de las contrapartes para participar o decidir directamente, especialmente de aquellas que buscan cooptar o instrumentalizar ideológicamente los procesos de integración.

En el caso de Brasil, como *potencia emergente*, su rol parece oscilar entre su proyección individual internacional y la conducción política de la región. En cuanto a lo primero, actúa como Estado "reformista" y potencia que se toma confianza para proponer su propia agenda internacional multipolar aunque entre en fricción con los criterios de los EE.UU. pero sin acudir a un *counterbalancing* o contrapeso "duro", tanto por la imposibilidad sistémica de vencer como por sus procesos políticos internos que favorecen el pluralismo, la resolución negociada de los conflictos y la democratización. Respecto a lo segundo, Brasil se intenta mostrar como el eje integrador de una Suramérica fracturada y por ello necesita mantener complementariedad parcial y no exclusión con la potencia del Norte, aunque proponiendo la construcción de un espacio político, económico y de seguridad autónomo frente a poderes externos.

Con este propósito, intenta construir capas interinstitucionales (formales e informales) entre Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y Unasur. Sin embargo, su rol regional exige, para no ser impugnado o ignorado, una mayor asunción de los costos de la integración y de la adaptación de los "socios rezagados" (*liderazgo distributivo*) y transferir mayores cuotas de su soberanía a las estructuras colectivas y de poder a los Estados secundarios, incluyéndolos más en la toma de decisiones a nivel regional y a sus preocupaciones inmediatas en la edificación de los *regímenes* y bloques regionales (*liderazgo multilateral*).

Colombia es una *potencia secundaria* por sus atributos económicos, militares y políticos medianos que se resaltan con una política exterior muy activa en la era Santos. Es un Estado con gran potencial de enlace (*linkage*) político y diplomático por su ubicación geográfica, su retorno a la región y su liderazgo propositivo en la CAN. Su nueva convergencia con Mercosur y Unasur parece más fundada en los intereses de diversificación comercial y atracción de inversión, pero no puede desconocerse que al ingresar activamente a los procesos regionales, algunas de las expectativas, creencias e intereses gubernamentales están cambiando, notándose el abandono del aislacionismo y del parroquialismo (mirada hacia adentro) y la apuesta por participar de la definición de nuevos objetivos regionales más allá de la seguridad (que no deja de ser un asunto transversal). Algunos de sus intereses primordiales con los EE.UU. no se han diluido, pero desde una formulación más flexible, relativamente autónoma y abierta de la política exterior, busca crear una imagen de "socio confiable", estable y maduro democráticamente para situarse en el centro de gravedad de los procesos de integración suramericana.

Recomendaciones

La política exterior de Colombia aún necesita de una visión a largo plazo (cómo se ve a sí misma en dos o tres décadas) y de procesos de fortalecimiento institucional que sedimenten el actual pluralismo doméstico y exterior. Es indispensable abordar con mayor minuciosidad analítica su rol central en la construcción de un espacio alternativo de liberalización ampliada como lo es el Área de Integración Profunda (AIP) o Alianza del Pacífico, puesto que podría convertirse en una agenda regional paralela en detrimento directo a la política suramericana de Brasil y en un retorno a la órbita siempre latente de la hegemonía norteamericana, gran potencia que se encuentra conduciendo un proceso de regionalización económica neoliberal por fuera de la OMC (para evitar el influjo incómodo de los BRICS) en torno a un nuevo bloque transpacífico o *Transpacific Partnership* (TPP).

En este sentido, se sugiere a las autoridades de la Cancillería, a los profesionales de la Academia Diplomática de San Carlos y a los expertos del Centro de Pensamiento Estratégico del Ministerio de Exteriores de Colombia, promover estudios autónomos sobre las oportunidades, los costos directos e indirectos, los riesgos y las externalidades que surgen en la estrategia de inserción al Asia Pacífico vía AIP, oponiendo una perspectiva política propia frente a las urgencias y prioridades del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de Proexport.

Para estos análisis sería altamente útil contemplar los efectos subóptimos (más que las ventajas comerciales comparativas frente a otros Estados medianos de la región) y los incentivos políticos negativos para la integración andina y suramericana, al enfatizar el acercamiento político y comercial hacia nuevos socios extrarregionales (además de EE.UU.) como España y China, quienes crecientemente desplazan a los socios más próximos, tradicionales y necesarios para la política suramericana de Colombia, además de alejar en cierto grado a Brasil. En tendencias recientes, China y España se han convertido en los consumidores 2 y 3 de los productos colombianos después de EE.UU., y según los analistas, esto obedece más a un patrón coyuntural de alta demanda de hidrocarburos y *commodities* por parte de esas economías que a una estructura y una estrategia planificadas⁵³, como resultado inestable de una oportunidad de diversificación comercial que podría no ser sostenible a largo plazo.

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) es una plataforma interesante para afirmar una alianza simétrica con Brasil en lo político, con una distribución más equitativa de los costos de la integración y la capacidad de atraer a vecinos decepcionados con los esquemas actuales de regionalización flexible de objetivos e intereses subsumidos por la preponderancia de la perspectiva economicista y neoliberal de la política internacional. Se sugiere al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Medio Ambiente, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Defensa y a los representantes colombianos del Parlamento Andino, apostarle a la construcción de la región amazónica en la conexión CAN-OTCA como un bloque de potencias ambientales y agroindustriales que puede convertirse en vórtice de las discusiones y negociaciones globales sobre desarrollo limpio, protección de información biológica y genética, producción conjunta de medicamentos clave para la salud pública, reducción del cambio climático brusco y de la deforestación, y en un nuevo bloque de poder para intentar

⁵³ Portafolio (2012, abril 11). China ya es el segundo comprador de productos del país. Recuperado en abril 12 de 2012 en: <http://www.portafolio.co/negocios/china-ya-es-el-segundo-comprador-productos-del-pais>

impugnar y hacer simétrico el entendimiento político y comercial con las primeras potencias industriales y emisoras de IED, dentro de parámetros de alta responsabilidad social y ambiental.

Se sugiere, asimismo, un intercambio activo y permanente de información y buenas prácticas entre estos actores institucionales y sus homólogos de Brasil para potenciar la soberanía ambiental desde la seguridad colectiva, y diseñar políticas de desarrollo nacional más equilibradas para contrarrestar la conversión progresiva de los países andinos en economías básicamente extractivas (sin industria propia) y en vitrinas de maquilas, franquicias e inversión externa demasiado flexibles y con matices de ilegalidad.


El Consejo de Defensa Suramericano (CDS) es otra ventana de oportunidad para que Colombia, los vecinos andinos y Brasil contribuyan desde el diálogo horizontal y transversal a delinear una comunidad de seguridad basada en la complementación, la inclusión y la confianza mutua en lugar de las agendas individuales, la reserva extrema en la información y las alineaciones político militares extrarregionales. Se sugiere a los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores de Colombia y Brasil, trabajar mancomunadamente para construir una asociación simétrica en seguridad y defensa coherente con la multilateralización de la seguridad y la defensa en Unasur, sin permitir una polarización política frente a los intereses de EE.UU. en la región suramericana pero logrando transmitirle a la potencia norteamericana la idea de que América del Sur es un espacio democráticamente maduro, pluralista, colectivo y autónomo para resolver sus conflictos y dilemas. Hace falta voluntad política, institucionalización y recursos para sedimentar los procesos pero todo empieza por una visión estratégica colectiva que Brasil y Colombia están en capacidad de proponer y multiplicar. Como parte del empalme, se propone la urgente creación de centros y tanques de pensamiento colombo brasileños que cuenten con el patrocinio del sector público y privado e integren las perspectivas académica, científica y de la sociedad civil para monitorear e impulsar las relaciones bilaterales.

Referencias

- Álvarez, Ch. y Peyrani, J. (2011). *Los Caminos de la Integración: Situación actual, complementación y proyección de los distintos organismos de la integración*. Buenos Aires: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) y Fundación Friedrich Ebert. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/08610.pdf>
- Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), pp. 214-240.
- Betz, J. (2012). Neue regionale Führungsmächte und Dritte Welt. En D. Flandes, D. Nabers & D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionale Ordnung* (pp. 119-136). Baden-Baden: Nomos.
- Centro de Economía Internacional. (2010). *Exportaciones de Brasil, por principales destinos (1990-2010)*. En: <http://www.cei.gov.ar/node/26>
- Centro de Economía Internacional. (2010). *Importaciones del Brasil, por principales orígenes (1990-2010)*. Recuperado en: <http://www.cei.gov.ar/node/26>
- Cervo, A. (2010). Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), pp. 7-32.
- DANE. (2011). *Colombia: destino de las exportaciones 1995-2011*. Recuperado en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=56
- DANE. (2011) *Colombia: Balanza comercial 1995-2011*. Recuperado en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=56
- DANE. (2012, marzo 5). *Boletín de Prensa: Comercio Exterior-Exportaciones*. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=56
- De la Espriella, R. (2010). Brasil y Colombia, una unidad de destino. *Revista Crónica Universitaria. Brasil: el futuro en presente*. Recuperado en: http://www.usergioarboleda.edu.co/cronica_universitaria/brasil-colombia-unidad-destino.htm
- De Moura, G. F. G. (2010). O Diálogo India, Brasil, África Do Sul-IBAS. En *III Conferencia Nacional de Política Externa e Política Internacional* (pp. 13-42). Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Föhri, A. (2007). Resistencias y Equilibrios Regionales. En Tokatlián (Comp.), *India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Flandes, D. (2012a). Sekundärmächte als Gegenspieler regionale Führungsmächte? Fehlende Gefolgschaft in Südamerika, Südasien und Subsahara-Afrika. En D. Flandes, D. Nabers & D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionale Ordnung* (pp. 155-184). Baden-Baden: Nomos.
- Flandes, D. (2012b). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Flandes, D. (2010). Brazil: Strategie Options in the Changing World Order. En D. Flandes (Ed.), *Regional Leadership in the Global System* (pp. 93-112). Farnham/Burlington: Ashgate.
- Gomes, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (especial edition), pp. 151-168.
- Hakim, P. (2011). *Brazil's Foreign Policy under Dilma Rousseff*. Recuperado en: <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2543>
- Keohane, R. (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Taylor & Francis e-Library.
- Kern, S. (2005). ¿Cuáles son los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica? *Real Instituto Elcano. Área: Estados Unidos y Diálogo Transatlántico-ARI*, 141/2005. Recuperado en: http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/866/866_Kern.pdf

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2010). *Plan Estratégico 2010-2014*. Recuperado en: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Plan%20Estrat%C3%A9gico%202010%20-%202014.pdf>
- Misión de Política Exterior de Colombia. (2010). Bogotá: BID, CAF, Fedesarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flandes, D. Nabers & D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Baden-Baden: Nomos.
- Novoa, A. (2010). *Santos: entre el reformismo de élites y las expectativas ciudadanas*. Recuperado en: <http://www.semana.com/politica/santos-entre-reformismo-elites-expectativas-ciudadanas/144724-3.aspx>
- Nye, J. (1988). Review: Neorealism and Neoliberalism. *World Politics*, 40 (2), pp. 235-251.
- Oxford Analytica Daily Brief Service. (2010, mayo 27). *BRAZIL/US: Defence deal aims to increase engagement*. ProQuest document ID:2043225781. Recuperado en: <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=2043225781&sid=1&Fmt=3&clientId=23922&RQT=309&VName=PQD>
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Del Presidente Uribe al Presidente Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: KAS.
- Pastrana, E. (2011a). La Política Exterior Colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos. En *IX curso para diplomatas sul-americanos. Textos académicos* (pp. 67-82). Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores.
- Pastrana, E. (2011b). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. En B. Sorj y S. Fausto (Eds.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 75-116). Buenos Aires: Catálogos.
- Pastrana, E. (2011c). Colombian Relations with Venezuela and Ecuador in the Regional Security Scenario: Recent Dilemmas and New Tendencies. En *VII Conference of Forte de Copacabana International Security, A European-South American Dialogue* (pp. 55-76). Río de Janeiro: KAS.
- Pastrana, E. (2010a). La política exterior colombiana en materia de integración. *Comentario Internacional*, 9.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2010b). La urgencia de una nueva orientación para la política exterior colombiana. En Sánchez y Pacheco (Eds.), *Las relaciones internacionales de Colombia, una mirada política y jurídica*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Pomar, V. (2008). *La política externa de Brasil. Textos para Debate 2*. Secretaria de Relações Internacionais do PT. Recuperado en: http://www.pagina13.org.br/download/sri_caderno2.pdf
- Proexport. (2011, agosto). *Reporte de Inversión Extranjera Directa en Colombia*. Recuperado en: http://www.inviertaencolombia.com.co/Adjuntos/246_Reporte%20de%20Inversion.pdf
- Proexport. (2011, septiembre 1 y 2). *Macrorrueda Brasil*. Recuperado en: http://www.proexport.com.co/sites/default/files/Presentacion_macrorrueda_brasil_2011.pdf
- Proexport. (2011, junio). *Balanza Comercial Colombia-Brasil*. Recuperado en: <http://www.colombiatrader.com.co/sites/default/files/Perfil%20Brasil.pdf>
- Ricúpero, R. (2010). Carisma e pestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. *Revista de Política Externa*, 19 (1).
- Rodríguez, J. (2010). El rol de Brasil en América del sur: de la indiferencia al liderazgo regional. Las incidencias de la política exterior brasileña en el sub-continente. En *Jornadas de Relaciones Internacionales. Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación internacional?* Área de Relaciones Internacionales, FLACSO, 20 y 21 de septiembre de 2010. Recuperado en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/dossiers/brasil_2011/politica_exterior

- Shifter, M. (2010). Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque. *Política Exterior*, 136. Recuperado en: <http://www.politicaexterior.com/archives/8631>
- Sola, L. (2008). Política, mercados y sociedad en el Brasil de Lula. Publicación original en *Journal of Democracy*, 19 (2), pp. 31-45. Paginación modificada en la versión electrónica: http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/lourdes_sola.pdf
- Soreanu, C. (2010). A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relations in Lula's Presidency (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition) pp. 132-150.
- Schweller, R. (2009). *Neoclassical realism and state mobilization: expansionist ideology in the age of mass politics*. En *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (pp. 227-250). Cambridge: Cambridge University Press.
- Taliaferro, J. W., Lobell, S. E. & Ripsman, N. M. (2009). Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. En *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (pp. 1-41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tulchin, J. (2010). United States Policy and Security Interests in Latin America. *Policy paper*, 29. Recuperado en: <http://library.fes.de/inhalt/digitale-bibliothek.htm>
- Varas, A. (2008). *Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Revisado el 4 de abril de 2011 en: <http://www.fride.org>
- Villegas, L. C. (2010). Brasil, una economía de liderazgo y promesa para Colombia. *Revista Crónica Universitaria. Brasil: el futuro en presente*. Recuperado en: http://www.usergioarboleda.edu.co/cronica_universitaria/brasil-economia-liderazgo-promesa-colombia.htm
- Zibechi, R. (2011). Brasil-Colombia: una alianza imprevista. *América Latina en Movimiento, ALAI*. Recuperado en: <http://alainet.org/active/49887&lang=es>



■ La transición internacional colombiana y la búsqueda de un nuevo rol frente a potencias regionales en Latinoamérica

*Martha Ardila Ardila**

Introducción

Colombia atraviesa una transición en su inserción internacional y busca un nuevo rol frente a América Latina. Durante los últimos diez años, ha pasado del aislamiento regional a la diversificación, la construcción de nuevas alianzas y la renormalización de sus relaciones con Venezuela y Ecuador. También muestra interés por ampliar la agenda y acercarse a América Latina y al Asia-Pacífico.

No obstante, carece de una estrategia integral en materia internacional que dificulta un papel continuo del país frente a potencias regionales como Brasil y México, y a otras potencias secundarias como Venezuela, Chile y Argentina. Tiene acciones externas novedosas pero la falta de una mirada a largo plazo, la participación intermitente de actores no gubernamentales y la carencia de un mayor involucramiento de un servicio exterior profesionalizado, obstaculizan el diseño y la ejecución de políticas de Estado, que afiancen estructural e institucionalmente la inserción del país en el escenario regional e internacional.

* Polítóloga Internacionalista, PhD. Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Directora de la Maestría en Estudios Latinoamericanos y Directora del Observatorio Latinoamericano y del Caribe, Pontificia Universidad Javeriana.

Este documento parte de la hipótesis de que Colombia tiene un comportamiento variable y una relación dual de cooperación y conflicto con las potencias regionales (PR) latinoamericanas. En temas vinculados con la seguridad, se presenta tensión mientras que en los económicos muestra cooperación. A su vez se observan cambios a partir de que Juan Manuel Santos asume la Presidencia de la República en agosto de 2010, muchos de los cuales son de percepción y estilo. En la actualidad se califica a Colombia de manera diferente a como la comunidad internacional lo hizo durante los últimos diez años: se dice que hoy es un país que en gran medida ha superado la inseguridad y que presenta un crecimiento económico ascendente.

En tal sentido, este artículo debate acerca de los cambios y las continuidades de la política exterior colombiana frente a diversas PR latinoamericanas: México, Brasil y Venezuela, durante los últimos diez años. Para ello se tienen en cuenta: la actividad internacional, las capacidades en cuanto a recursos naturales, militares y económicos, y el liderazgo y la legitimidad. A su vez, se examinan las acciones y el grado de complementariedad y competitividad con dichos países a fin de reducir las asimetrías frente a la hegemonía tradicional de los Estados Unidos y a las nuevas y viejas hegemonías regionales.

Se sostiene que la política exterior colombiana transita hacia la calificación de potencia regional secundaria, PRS, pero carece de una estrategia integral y coordinada. Venezuela también se califica de PRS mientras que México y Brasil se encuentran en un escalafón más alto. Interesa pues debatir acerca del lugar que ocupa la política exterior colombiana en la nueva jerarquía de poder latinoamericana.

Para ello se busca brindar elementos que contribuyan a dar respuesta a interrogantes como: ¿qué rasgos presenta la nueva jerarquía de poder en América Latina y dentro de ella, qué lugar ocupan Brasil, México, Venezuela y Colombia?, ¿cuál es el rol de Colombia frente a los mismos y a temas como seguridad y comercio e inversión a nivel bilateral y multilateral?, ¿qué acciones específicas está desarrollando la política exterior colombiana para implementar un *soft balancing* con el fin de reducir asimetrías frente a PR?, ¿cómo afectan los problemas de seguridad que tiene Colombia a su relación con otras PR?

En este sentido, el presente artículo analiza en primer lugar las nuevas tendencias latinoamericanas debatiendo acerca de la modalidad de potencias¹ que se presentan en la región y ubicando a Colombia dentro de dichas tendencias. En segundo lugar, se examinan los vínculos, las continuidades y los cambios de Colombia con países como México, Brasil y Venezuela, en temas como seguridad y comercio e inversión, con el objetivo de indagar si los lineamientos y las acciones de la administración Santos son de cooperación y/o conflicto, y si contribuyen o no a un contrapeso de otros polos de poder como Brasil y México.

¹ El concepto de potencia es un referente geopolítico que incluye aspectos militares, políticos y económicos, el cual hace alusión a un conjunto de países y a su jerarquización en el sistema internacional. Presenta una gran incidencia a nivel internacional a la cual le podría caber el calificativo de imperio (Negri, 2000) en términos de coerción e imposición (Krasner, 1999) y en “momentos” de hegemonía global, siendo el único tipo de “potencia” que por sus capacidades puede actuar sola y unilateralmente.

Hacia una nueva jerarquía de poder en América Latina

Durante los últimos años se observa una serie de tendencias que conducen a una nueva jerarquía de poder regional e internacional. Entre ellas vale la pena resaltar: el declive de los Estados Unidos a nivel mundial —que se profundiza a raíz de la crisis económica de 2008— y su desinterés en América Latina. Socios tradicionales como Estados Unidos y Europa se han venido distanciando de la región, dejando un vacío de poder que es llenado por países del Asia-Pacífico, y también por potencias regionales, PR, como Brasil.

A nivel mundial y acompañado del debilitamiento norteamericano, han venido surgiendo varias potencias medias, regionales y emergentes que le hacen contrapeso a Estados Unidos. Estos conceptos de *potencias medias* y *regionales* son ambiguos y confusos (Holbard, 1989; Chapnick, 1999; Nottle, 2006), aunque existe claridad en su ámbito de acción que para la Potencia Media (PM) es internacional y para la PR —como su nombre lo indica— es regional. En ocasiones, la primera puede aspirar a ser un jugador mundial como es el caso de Brasil. A su vez, ambos tipos de potencias lideran proyectos de concertación en variados ámbitos que van desde el militar hasta el político y pretenden ser mediadores en conflictos internos e internacionales.

Entre las PM podemos mencionar a China principalmente, pero también a India, que compiten a nivel de poder con Estados Unidos; otras PR como Brasil, Sudáfrica y México, y otras de menor rango en cada una de las subregiones que a nivel latinoamericano son Venezuela, Chile, Argentina y Colombia que presentan sus propias diferencias y que denominamos como potencias regionales secundarias, PRS.

Tal como señala Flandes (2011), estas PRS se caracterizan por el relativo poder militar, los recursos naturales e institucionales y la influencia del discurso. Debido al diferente lugar que ocupan, en este artículo diferenciamos *potencias regionales secundarias nacientes*, PRSN, como Colombia; *potencias regionales secundarias en ascenso*, PRSA, como Venezuela; y *potencias regionales secundarias maduras*, PRSM, como Chile.

En muchas ocasiones, estas potencias regionales secundarias buscan hacerle contrapeso y un *soft balancing* a la potencia hegemónica y a las potencias regionales (Flandes, 2012), y/o compiten por el liderazgo regional. Sus intereses varían y presentan convergencias y divergencias en cuanto a su actividad internacional, sus capacidades, liderazgo y legitimidad.

Actividad internacional, capacidades, liderazgo y legitimidad: diferencias y similitudes

Varios cambios a nivel latinoamericano inciden en la ubicación de estos países, en sus proyectos políticos y en sus nuevos lineamientos externos y regionales, que conducen a diferencias y similitudes. Entre ellos deben mencionarse la Nueva Izquierda Suramericana, la de Chávez, Morales y Correa por una parte, y la de Brasil, Argentina y Uruguay, por la otra, con fuertes vínculos entre ambas pero que presentan sus diferencias.

La primera comparte un modelo híbrido que combina la democracia radical y la representativa con jefes de Estado que fueron elegidos con amplia votación, que tienen un Congreso que les respalda, que hacen participe a diferentes actores en el proceso de toma de decisiones, que buscan diversificar sus relaciones internacionales, que han realizado reformas constitucionales, que utilizan símbolos patrios y que han continuado radicalizando sus propuestas iniciales (Ellner, 2012).

La otra, liderada por Brasil cuya proyección se expande a todo Suramérica, aspira a ser un jugador global² y es más pragmática. No obstante, el gran cuestionamiento gira en torno a si las ambiciones internacionales brasileñas requieren de su posicionamiento regional, y de un liderazgo que incluye costos internos —como los económicos y el apoyo de la población— y externos en términos de garantizar un mayor bienestar suramericano y de brindar herramientas para su desarrollo económico que conduzcan a un impacto regional y no solamente de un país como Brasil.

En ese orden de ideas, colaborar y ser mediador si así se le solicitara, es un requisito para la PR. Temas vinculados con la solución de disputas interestatales internas (como conflictos transfronterizos), tanto políticas (como diálogos con grupos alzados en armas, procesos orientados a la consolidación de la democracia) y económicas (como infraestructura, mejor posicionamiento de los productos suramericanos), entre otras, resultan fundamentales en el papel de liderazgo que contribuye a la construcción de paz y a un mayor bienestar económico regional. Todo ello implica un costo económico y político que probablemente Brasil por sí solo no esté dispuesto a asumir. Lo debe compartir entonces con otros países como Colombia y probablemente también con Chile y Perú.

A Brasil le interesan Chile y Perú por su proyección hacia el Asia-Pacífico. Pero no compartiría con Venezuela, que en sus pretensiones de liderazgo cuenta con sus propios seguidores como Bolivia y Ecuador y en general los miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA. Y probablemente, por razones históricas, tampoco lo haría con Argentina.

A Colombia también le interesaría hacerle contrapeso a Venezuela, dentro de los países de la nueva izquierda más ideológica que formulan un proyecto político opuesto al nacional y con el que históricamente ha tenido problemas limítrofes. Así las cosas, las capacidades del vecino país, sus acciones y su influencia disminuirían pese a su pretensión, sus capacidades y sus seguidores (Ikenberry, 1996).

Por su parte, México reúne una serie de características que la definen como una PR. Desde hace años, tiene una política exterior activa y es mediador en conflictos Este-Oeste y Norte-Sur. Históricamente se ha mostrado como un país “pacifista” que poco se interesó por fortalecer su ejército. Durante los últimos años ha venido aumentando su gasto militar aunque todavía continúa siendo bajo, el cual en 2010 fue 0,54% del PIB mientras que en Colombia fue de 4,05%, en Chile de 3,12%, en Venezuela de 1,28% y en Brasil de 1,64% (Banco Mundial, 2010).

No obstante, una potencia regional también se define con relación a una serie de variables cualitativas como legitimidad, voluntad política y liderazgo. Y es que características cuantitativas y cualitativas

² ¿Hasta dónde va la actuación de Brasil? ¿Puede actuar solo? ¿Desempeña un papel de constructor de paz? ¿Es una autoridad moral? Si ello, dependerá en parte su ascenso a potencia media y a jugador global.

inciden en la calificación de las PR. En las primeras se ubican aspectos relacionados con los recursos naturales, el gasto militar, la población, la extensión y el comercio; mientras que en las segundas, elementos vinculados con el poder suave, la legitimidad, el liderazgo, la voluntad política y la confianza, resultan fundamentales. Es decir la percepción que tanto la población a nivel interno como la que tienen los demás países, constituyen elementos que respaldan estos calificativos.

Y México a pesar de que ganó legitimidad con el “bono democrático” que le brindó la transición hacia la democracia y el fin de la hegemonía del PRI, ha venido perdiendo credibilidad y confianza en los países de la región que lo perciben cada día más al lado de los intereses de los Estados Unidos. Ello le ha llevado a perder liderazgo en la región e incluso en su perímetro más cercano como Centroamérica y Cuba. Hoy los países latinoamericanos no confían en México para que represente sus intereses y lo ven del lado de Estados Unidos. Esto resulta claro con las encuestas de opinión desarrolladas por el Centro de Investigaciones y Docencia Económica, CIDE, y por el Latinobarómetro (González, Schiavon, Crow, Maldonado, 2012).

Y como si esto fuera poco, la presencia del narcotráfico y del crimen organizado ha debilitado el Estado mexicano, su imagen internacional y su proyección externa. México parece una potencia regional en descenso, mientras que Brasil, Venezuela, Chile, Argentina y Colombia se encuentran en ascenso.

Por otra parte, los recursos naturales, los altos precios del petróleo y la diplomacia petrolera que Chávez ha liderado, han contribuido al posicionamiento de Venezuela como PR. La enfermedad del Presidente venezolano y la unidad de la oposición con unas elecciones primarias y un proyecto unificado, para nada alteran el liderazgo chavista que es más personalizado que institucional y que va ligado a un proyecto político que comparten otros jefes de Estado de la región.

En esa dirección, Venezuela en aras de una gobernanza regional, promueve y lidera iniciativas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, PetroCaribe y el Banco del Sur. A su vez, en diversas ocasiones, ha tratado de ser mediador y facilitador para las negociaciones vinculadas con las FARC. El liderazgo de Venezuela constituye una realidad que se hace explícita y visible con sus seguidores de Bolivia y Ecuador, y también de Nicaragua y del Caribe insular.

No obstante y a pesar de las características señaladas, a Venezuela le falta legitimidad no solo en América Latina sino también en el resto del mundo. Su discurso confrontacionista le resta apoyo, generando desconfianza y falta de representatividad. Las nuevas alianzas promovidas por Chávez, como por ejemplo con Irán, aumentan la desconfianza, al mismo tiempo que se le ha calificado de promover la carrera armamentista en Suramérica (Battaglino, 2008). Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, pero también el liderazgo que ejerce, resulta claro que Venezuela es una potencia regional que se encuentra en un rango más bajo que Brasil pero más alto que Colombia, con una estrategia integral, y por ello se califica de potencia regional secundaria en ascenso, PRSA.

Estas PRS tienen presiones de potencias mundiales como Estados Unidos pero también de otros actores que ejercen una hegemonía regional como Brasil. En ocasiones acuden al *soft balancing*, construyendo alianzas con países similares como Colombia y Argentina, y también con sus seguidores y aliados ideológicos como Bolivia y Ecuador. Buscan a su vez, contener y hacer un contrabalanceo al Estado hegemónico y/o dominante, evitando la concentración del poder.

El *soft balancing* se ve como una estrategia destinada a formar coaliciones diplomáticas en organismos multilaterales (Flemes, 2011). Este tipo de alianzas políticas son mucho más coyunturales, como podrían ser las del seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas entre miembros no permanentes, que se reflejan en posiciones y votos frente al Estado palestino, Siria y Haití. También las vinculadas con el sistema interamericano frente a Cuba, al terrorismo y a las drogas. A su vez, Venezuela ha estrechado vínculos con Brasil para equilibrar su relación con Colombia (Cardona, 2011), y México por su parte, profundiza su alianza con Colombia y Chile para contrarrestar la influencia de Brasil en Suramérica.

Por su parte Colombia es una potencia regional secundaria naciente, PRSN³. En 2010 fue denominada *potencia emergente* al agruparla en los CIVETS junto a Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. Este calificativo se refiere a un poder incipiente que en ocasiones es un Estado frágil, con dificultades políticas, sociales y económicas pero atractivo para la inversión extranjera, con un crecimiento económico sostenido y una inflación controlada. Sin embargo, el aislamiento del país durante los últimos ocho años, la bilateralización y pasividad de su política exterior, el conflicto interno, la estrechez del régimen político, y la imagen vinculada con el narcotráfico y la corrupción⁴, lo hacen vulnerable y debilitan a Colombia en comparación con otras PRS como Venezuela, Chile y Argentina.

En número de habitantes, Colombia es un país similar a Argentina, superior a Chile y Venezuela, siendo Chile tres veces menos poblado. Mientras Colombia se aproxima a 47 millones, Chile tiene una población de 17 millones de habitantes. Por su parte, Brasil se acerca a 200 millones y México a 114 millones de habitantes (Banco Mundial, 2011). Y en extensión Brasil es mucho más amplio que el resto de países suramericanos, se encuentra entre los cinco más grandes del mundo después de Rusia, China, Canadá y Estados Unidos, y es a su vez el quinto más poblado de la tierra.

Cuadro comparativo de potencias regionales primarias y secundarias suramericanas

País	Población (habitantes)	Extensión (km ²)	PIB (millones de dólares)	Gasto militar (% PIB) 2010	Idiosincrasia (discurso)
Brasil	194.946.470	8.511.965	2.143.031	1,64	Política exterior activa; prioridad: Suramérica; discurso mediador
Colombia	46.294.841	1.138.910	288.781	4,05	Política reactiva; discurso moderado con Santos
Venezuela	28.834.000	912.050	239.620	1,28	Política activa; discurso confrontacional
Chile	17.113.688	756.950	203.442	3,12	Política activa; discurso moderado
Argentina	40.412.376	2.756.890	370.262	0,76	Discurso moderado, al lado de Venezuela

Fuentes: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL, 2011, y el Banco Mundial, 2009 y 2011

³ Tal como se indicó, se puede diferenciar tres tipos de PRS: *nacientes* que están en tránsito y definición; *ascendentes*, y *maduras*. Colombia se ubica en la primera, Venezuela en la segunda y Chile en la tercera. Su ubicación varía según: su relativo poder militar, peso económico, recursos naturales y discurso vinculado con la imagen del país. Para un país como Colombia su ubicación se vincula con temas como seguridad y con ello la solución del conflicto interno, así como el mejoramiento de la imagen del país.

⁴ Véase Latinobarómetro, 2011.

Brasil es un país amazónico que tiene fronteras con nueve países suramericanos pero que carece de fronteras hacia el Pacífico, debiendo buscar su paso por Perú para proyectarse hacia esa área geográfica. Países del Pacífico latinoamericano como Chile, Perú, Colombia y México suscribieron un acuerdo de la Alianza del Pacífico Latinoamericano en abril de 2011 que busca juntar esfuerzos entre ellos mismos para insertarse en la región Asia-Pacífico y, por qué no, hacerle contrapeso a la hegemonía brasileña en Suramérica.

Las PRS y Brasil tienen grandes capacidades, una de las cuales consiste en productos de los sectores de energía, minería y agricultura, apetecidos por países desarrollados. Poseen grandes recursos naturales, que van desde petróleo, cobre, zinc, en Argentina; bauxita, oro, hierro, manganeso, níquel, fosfatos, platino, estaño, uranio, petróleo, energía hidroeléctrica, y madera, en Brasil; cobre, madera, hierro, nitratos, metales preciosos, molibdeno, hidroelectricidad, en Chile; petróleo, gas natural, carbón, hierro, níquel, oro, cobre, esmeraldas, energía hidroeléctrica, en Colombia; petróleo, gas natural, hierro, oro, bauxita, otros minerales, fuerza hidroeléctrica, diamantes, en Venezuela; y , petróleo, plata, cobre, oro, plomo, zinc, gas natural, madera, en México (*The CIA World Factbook*, 2012). Todos estos son recursos muy valiosos y más aún con la necesidad de materias primas que tienen países como China. Por otra parte, el incremento de los precios del petróleo ha contribuido en la diplomacia ejercida por Venezuela. Para Colombia, la mayoría de la inversión extranjera llega al sector minero y el país se autodenomina como una *potencia energética*⁵.

El surgimiento de potencias regionales y las nuevas tendencias en la jerarquía de poder van acompañadas de un nuevo multilateralismo y de una diplomacia no gubernamental. Grupos como la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur, la Comunidad Latinoamericana y del Caribe, CELAC, y el Proyecto Mesoamérica – anteriormente denominado Plan Puebla-Panamá –, hacen parte de las nuevas tendencias multilaterales. El viejo multilateralismo hizo crisis debido al momento tan diferente en que fueron creados estos grupos, pero también a la injerencia de los Estados Unidos y a la visión reduccionista del sistema político frente al Estado que conlleva cambios en la concepción de soberanía (Badie, 1995). Actualmente, el nuevo multilateralismo se vincula con el desarrollo, es presidencialista, cooperativo y busca su propia identidad (Legler, 2011).

Países como México, Brasil y Ecuador interactúan con la sociedad civil frente a temas internacionales. En cambio, tradicionalmente Colombia ha desconfiado de los actores no gubernamentales. Los esfuerzos de interacción con varios de ellos como los académicos y las ONG han sido aislados, intermitentes, coyunturales y la mayoría de veces improvisados (Ardila, 2008; Marín, 2008). De todas maneras desde la llegada de Santos a la Casa de Nariño, Colombia busca diversificar sus relaciones internacionales por medio de una diplomacia económica y de nuevos énfasis en seguridad.

Colombia: transición y búsqueda de un nuevo rol

Desde inicios del siglo XXI, Colombia ha venido buscando un nuevo rol para su inserción internacional. Durante el gobierno de Uribe quiso ser el puente para las relaciones de Suramérica con Estados Unidos, un intento por cierto distante de la realidad pues en la región se tejian

⁵ El calificativo de potencia energética fue explícito en la Rendición de Cuentas de la canciller María Ángela Holguín, el 6 de febrero de 2012.

proyectos políticos divergentes y contestatarios a la potencia hegemónica. Esta situación terminó restringiendo la relación de Colombia a Estados Unidos y aislándolo de la región.

Durante esos años, se presenció una securitización de las relaciones internacionales del país. Se llegó a percibir a Colombia como un “país problema”⁶ que amenazaba la seguridad regional, condicionando los demás temas a la cooperación militar, principalmente procedente de los Estados Unidos. Esta alianza incondicional con la potencia del norte, en términos de amigos-enemigos y la invitación a ese país –intervención por invitación (Tickner, 2007)– a participar en la lucha contra el terrorismo, generó desconfianza regional. A su vez, la desmovilización de grupos paramilitares y hechos vinculados con los llamados “falsos positivos”, deterioraron más la imagen de Colombia en el exterior. Durante estos años se distanciaron los márgenes de interlocución con los actores no gubernamentales y se tendió a satanizar a las ONG principalmente de derechos humanos y europeas. Las intervenciones de Álvaro Uribe con un lenguaje agresivo y provocador fueron claras en 2004 durante su primer viaje al Viejo Continente.

En cambio, desde su discurso de posesión en agosto de 2010, el presidente Juan Manuel Santos ha tenido un lenguaje conciliador y de unidad nacional, al mismo tiempo que ha venido mostrando una nueva imagen del país con una ubicación geoestratégica de múltiples pertenencias –vertientes hacia el Caribe, el Pacífico, los Andes y la Amazonía–, con población joven, rico en biodiversidad, atractivo para la inversión extranjera y con un crecimiento económico que se calcula fue en 2011 de 4,6% tan solo superado por Perú y Chile (*Portafolio*, 2011, diciembre 30). En diversos escenarios y desde su discurso de posesión, señala al país como una potencia agrícola, medioambiental y energética.

A su vez, plantea la diversificación de las relaciones internacionales, se acerca a Suramérica –especialmente a los países vecinos–, retorna al multilateralismo y amplía la agenda internacional. Para ello y también para el liderazgo regional que pretende, hace uso de una instrumentalización racional marcada por dos elementos: el nuevo estilo de gobernar y el pragmatismo como política pública⁷.

Dentro de la nueva jerarquía de poder, Colombia transita hacia una *potencia regional secundaria* que, como dijimos, denominamos en este artículo de PRSN. Tradicionalmente, nuestro país había sido calificado como “mediano” –ver cuadro–, con una ubicación geoestratégica al estar localizado en la parte norte de Suramérica, con vertientes hacia el mar Caribe y el océano Pacífico, y ser a su vez, un país amazónico y andino con grandes recursos energéticos y ambientales. Posee petróleo, gas y carbón, presenta un crecimiento del PIB *per cápita* constante que para 2012 se acercará a 5%, buscando atraer inversión extranjera.

⁶ También calificado de “Estado Fallido”, un calificativo polémico. Esta clasificación está fundamentada por la revista *Foreign Policy* en factores como: la desigualdad, el irrespeto a los derechos humanos, el deficiente control territorial, la corrupción, la criminalidad, el terrorismo, la legitimidad institucional, el monopolio de la fuerza, la debilidad de las instituciones para llevar a cabo las políticas sociales, económicas, jurídicas y de seguridad necesarias para mantener a una sociedad cohesionada, identificada con los valores de una nacionalidad y respetuosa de la ley. Según tal evaluación, el Estado más fallido es Somalia. Respecto de los países latinoamericanos y del Caribe, ubica como primero de ellos y quinto a nivel global a Haití. A Colombia la sitúa en el puesto 44, siendo el más fallido de la región iberoamericana..

⁷ Respecto a la relación entre lo ideológico y lo pragmático, ver: Gardini, G. L. & Lambert, P. (2011).

Durante los últimos diez años, Colombia se había aislado del escenario suramericano fortaleciendo alianzas con Estados Unidos y México. En el primer caso una relación especial y de alianza incondicional, ideológica, política, militar y económica, que se remonta a la década de los veinte del siglo XX con el llamado *respice pollum*. Con México estrecha una alianza política e ideológica mucho más reciente que nace del Grupo Contadora, se fortalece con el Grupo de los Tres, y se consolida bilateralmente con el cambio de poder en México y los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón.

En Colombia el sector minero energético viene creciendo a grandes velocidades, aumentando su contribución al PIB y a las cifras de inversión extranjera⁸. La minería es un tema sensible para Colombia debido a que si bien atrae inversión extranjera, genera problemas ambientales y desigualdad. A su vez, la minería ilegal ocasiona conflicto y actividades delictivas. Esto resulta claro con el vínculo de las FARC a la minería ilegal y con la extracción ilegal de oro —los llamados “garimperos”— en las fronteras con Brasil y Venezuela. A su vez, durante los últimos diez años llegaron grandes sumas de capital a zonas altamente protegidas como los páramos. Continúa pendiente una reglamentación vinculada con su extracción, el medio ambiente y la inversión extranjera. Es un tema que genera tensión en materia de seguridad y cooperación en asuntos de inversión.

Transición y tensión en seguridad

Colombia y las demás PR —secundarias o primarias— no han estado libres de tensiones y conflictos. Históricamente, existe un conflicto territorial entre Colombia y Venezuela que en el pasado tuvo incidentes como el de la corbeta Caldas en agosto de 1987. Durante los noventa el diferendo era un tema que salía a la luz pública con cierta regularidad, pero durante la administración de presidente Chávez sus énfasis han estado orientados a otros aspectos vinculados con el conflicto interno colombiano, la seguridad fronteriza y el comercio. Venezuela por la región del Esquivo, también tiene un conflicto fronterizo con Guyana.

Por su parte, Chile tiene una disputa con Bolivia por el acceso al mar. Y Brasil forcejea con Uruguay, por soberanía la denominada Isla Brasilera, problemas con Bolivia por el acceso al gas, y con Paraguay por los recursos hídricos, además de las ya conocidas tensiones históricas con Argentina.

Pero no son solo las amenazas tradicionales a la seguridad sino que la presencia de amenazas emergentes altera la relación de Colombia con Brasil y Venezuela. Temas vinculados con la seguridad fronteriza —como la presencia de grupos alzados en armas⁹, la extracción ilegal del oro, el tráfico ilegal de armas, entre otros— generan desconfianza en la relación de Colombia con estos países. En tal sentido podemos afirmar que el manejo de la seguridad genera tensión —y en ocasiones conflicto— en la relación de Colombia con los vecinos y con estas PR.

⁸ “Hoy en día la minería *sin el petróleo* representa el 2,21 por ciento del PIB, 24 por ciento de las exportaciones, 30 por ciento de la inversión extranjera directa (IED) y 19 por ciento de las regalías. En el 2011 el 81,4 por ciento de la IED —que alcanzó el record de 15.032 millones de dólares— fue a recalar en el sector minero-energético”. Vease Acosta, Amilkar, Ilegalidad y criminalidad en la minería: pescando en río revuelto, en *Razón Pública*, semana del 20 al 25 de febrero de 2012. Recuperado el 20 de febrero de 2012 en <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2736-ilegalidad-y-criminalidad-en-la-mineria-pescando-en-rio-revuelto.html>.

⁹ Trabajos de inteligencia indican la ubicación de líderes guerrilleros de las FARC como ‘Timochenko’ en Venezuela, y en su momento de ‘Simón Trinidad’ en Ecuador, donde fue detenido y extraditado a Estados Unidos. También la presencia de ‘Raúl Reyes’ y de ‘Rodrigo Granda’ condujo a la violación de soberanía en Venezuela en 2005, y a la destrucción del campamento de ‘Raúl Reyes’ en Ecuador en 2008.

Desde la llegada de Santos al poder se trata de desecuritizar la relación con los países vecinos y con los Estados Unidos y se observa mayor diálogo para el manejo de estos temas y una agenda más integral para el tratamiento de las relaciones bilaterales y regionales. Se muestra que Colombia ha solucionado grandes problemas de seguridad interna y se profundiza la cooperación en seguridad no solo por medio de reuniones bilaterales de la Combifron que con Brasil fue creada en agosto de 2011, sino encuentros de ministros de Defensa y de altos mandos militares.

No obstante, la seguridad continua siendo un tema de tensión y desconfianza, el cual Venezuela maneja de manera retórica y contradictoria en el sentido de que nombra un ministro de Defensa (Henry Rangel Silva) señalado de vínculos con las FARC pero simultáneamente también extradita a alias 'Martín Llanos' y a su hermano alias 'Caballo' (*El Espectador*, 2012, febrero 8). En el encuentro que sostuvieron los ministros de Defensa de los dos países enfatizaron en la seguridad en la frontera y en cooperar en la lucha contra el crimen.

En materia de seguridad, Colombia muestra logros durante los últimos años que han cambiado su imagen: de ser un país que "exportaba inestabilidad" pasó a cooperar en materia de seguridad en aspectos vinculados con la profesionalización de las Fuerzas Armadas y de la Policía. No obstante existen sectores de la sociedad que plantean y discuten en torno a un retroceso en los logros alcanzados durante el gobierno de Álvaro Uribe (Londoño, Fundación Centro del Pensamiento Primero Colombia, 2012).

Con avances y/o retrocesos, los problemas vinculados con la seguridad fronteriza continúan y se vuelven más complejos ante la aparente cooperación vacilante entre Colombia y Venezuela. A pesar de los encuentros permanentes entre Santos y Chávez, la tensión y la desconfianza continúan en un momento de transición e incertidumbre en ambos países, motivados por procesos electorales y discusiones en torno a las alianzas de los grupos alzados en armas.

Además de temas como seguridad, Colombia ha construido y fortalecido vínculos con Chile y Argentina con miras a fortalecer una diplomacia económica orientada, además de atraer inversiones, a consolidar una alianza de manera conjunta con México, Chile y Perú para insertarse en la región Asia-Pacífico.

¿Nuevo rol en cooperación económica?

Colombia presenta un nuevo rol en su inserción internacional, abandonando el aislamiento y pasando a una política activa en la que la diplomacia económica resulta prioritaria. Este tipo de diplomacia se orienta a atraer inversión extranjera y a cooperar con un marco jurídico que brinde seguridad al inversionista extranjero. Y en este sentido, el presidente Santos continúa con beneficios jurídicos que vienen de la anterior administración y lleva a cabo diferentes periplos. A su vez, estrecha vínculos y nuevas alianzas económicas con países como Brasil, Chile y Argentina.

En agosto de 2011 Santos se reúne con los mandatarios de Chile y Argentina. Con el primero presenta más temas en común que van de la mano de su afinidad ideológica y del apoyo de Chile para que Colombia se inserte más activamente en Asia-Pacífico y en la OECD. Cristina Fernández, la presidenta de Argentina, por su parte, se refiere al descongelamiento de las relaciones entre los dos países y a un énfasis orientado principalmente hacia el turismo y la educación. Actualmente hay 25 mil colombianos en ese país.

Con ambas naciones la balanza comercial es deficitaria para nuestro país. Con Argentina ni las inversiones ni el comercio son prioritarios para la relación bilateral, mientras que la inversión chilena en Colombia ha crecido principalmente en minería, servicios y sector financiero. En los últimos veinte años, Colombia se convirtió en el cuarto principal destino de la inversión extranjera directa del país austral con US\$ 360 millones, luego de Perú y Uruguay en América Latina (*Portafolio*, 2011, septiembre 22). Esta cooperación económica se fortalece con nuevas alianzas políticas.

Por otra parte, el nuevo rol también se observa en su acercamiento, profundización y diversificación de las relaciones con Brasil. La cooperación en seguridad y comercio e inversiones constituye el principal tema de relacionamiento con este vecino. A su vez, la agenda se amplía a temas sociales, de educación, transporte y desarrollo fronterizo. En 2010, el comercio con Brasil alcanzó US\$3.270 millones y las inversiones de ese país en Colombia US\$775 millones (ALADI, 2011). También aspectos vinculados con el medio ambiente y la Amazonía, la reforma de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, son temas comunes a los dos vecinos, y en el segundo semestre de 2011 ambos compartieron asiento en calidad de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, y lo hicieron también con potencias medias y emergentes como India, Alemania y Sudáfrica. Entre los dos países se observaba un profundo desconocimiento que empieza a ser solventado con los encuentros gubernamentales no solo de alto nivel sino en otros ámbitos y con otros actores, como el empresariado y los académicos.

Para Colombia, el gigante suramericano no representa una amenaza como tampoco conflicto, aunque en la frontera binacional, la presencia de grupos ilegales altera la estabilidad de la región. No obstante, los dos gobiernos suman esfuerzos y en agosto de 2011 crearon la Comisión Binacional Fronteriza, Combifron, encargada de la seguridad entre los dos países. Brasil se ve como un país aliado y las relaciones tienden a la cooperación y a la construcción de medidas de confianza mutua.

Conclusión

Colombia se define como una *potencia regional secundaria naciente* que atraviesa una transición en el rol que desempeña en su inserción internacional, al pasar del aislamiento a la diversificación; de la tensión a la renormalización de sus relaciones con los vecinos; y de la pasividad a la construcción y profundización de nuevas alianzas con América Latina y con países de la región Asia-Pacífico. Se observa un rol cambiante en ausencia de una estrategia integral y global a largo plazo y unas acciones que muchas veces carecen de coordinación e interacción con diversos actores.

Durante los últimos diez años, la política exterior presenta cambios y continuidades, y combina la cooperación y el conflicto. A partir de agosto de 2010 con el nuevo Gobierno y un nuevo estilo pragmático y conciliador, varían la percepción y la imagen del país. Desde sus inicios, el nuevo jefe de Estado de los colombianos y su equipo colaborador se empeñan en mostrar un país diferente al que caracterizaba su antecesor. Son varias las variaciones que se observan en cuanto a la actividad internacional, las capacidades y la imagen. En esta última, incluimos el lenguaje y el discurso.

A nivel internacional se muestra activo, propositivo y conciliador, se acerca a América Latina buscando vínculos de cooperación con Venezuela, Ecuador y Brasil, y se aproxima también al

Asia. Plantea la diversificación sin distanciarse de los Estados Unidos pero ampliando la agenda bilateral e internacional. Busca un liderazgo en organismos como Unasur y en regiones como Mesoamérica, al mismo tiempo que profundiza la cooperación Sur-Sur en seguridad y en toda la experticia que maneja en esta materia. Se muestra como una potencia energética latinoamericana que en el Proyecto Mesoamérica, con México, Centroamérica y República Dominicana, ha sido exitoso en el liderazgo multilateral asumido.

En cuanto a sus capacidades, Colombia es un país con una ubicación geoestratégica que muestra ventajas al estar no solamente ubicado al norte de Suramérica, sino al poseer vertientes hacia el Amazonas, el Pacífico, el Atlántico y la región andina. A la vez su diversidad indica grandes recursos en petróleo, gas, agua, flores, aves y anfibios, entre otros. Se caracteriza también por un crecimiento económico sostenido que se acerca a 5% con una población joven y capacitada. Además el gasto militar de 4% que si bien va orientado a librar un conflicto interno, cuando se logre una negociación y un proceso de paz, conducirá a una fortaleza en el poder duro de las relaciones internacionales colombianas.

Finalmente, las acciones colombianas muestran una complementariedad y cooperación con Brasil, México y Chile, y una competencia —en ocasiones tensión y conflicto— con Venezuela. Continúa la alianza con Estados Unidos aunque hay también una diversificación. Esta dualidad y el acercamiento a Chile y Centroamérica hacen parte del *soft balancing* de la política exterior colombiana y de su nuevo rol externo.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, este documento plantea las siguientes recomendaciones:

1. Diseñar una estrategia internacional a largo plazo que se oriente a construir políticas de Estado que permanezcan con el tiempo. Por lo pronto lo que hay son una serie de acciones orientadas a diversas prioridades geográficas y temáticas. Al respecto, resulta importante diferenciar lo que es una política exterior, de las políticas públicas y de la inserción internacional. También el país deberá contar con un servicio exterior especializado.
2. Liderar propuestas y debates en torno a temas como drogas, medio ambiente y migración. Respecto al primero, se observa un ambiente de inquietud y favorabilidad para revisar la estrategia antidroga empleada durante los últimos veinte años, tal como lo indica el informe elaborado por los ex presidentes Ernesto Zedillo de México, Fernando Henrique Cardozo de Brasil y César Gaviria de Colombia. A su vez en cuanto al medio ambiente y teniendo en cuenta la gran riqueza colombiana en materia de megadiversidad, Colombia requiere vincular este tema con otros como la minería que exigen una reglamentación adecuada al interés nacional. La minería ilegal atraviesa varios temas de la agenda internacional como la inversión extranjera, las fronteras, el medio ambiente, el desplazamiento transfronterizo y la seguridad. Dentro del naciente activismo colombiano, se recomienda liderar y aumentar propuestas frente a estos temas, buscando representar intereses de la región en foros multilaterales. Al respecto, acatar las propuestas de los países centroamericanos a la cabeza de Guatemala frente al debate de drogas resulta de especial relevancia, no solo en un foro como la Cumbre de las Américas sino también en otros escenarios de inserción multilateral, como Unasur y la ONU.

- Recordemos que Colombia y Guatemala están compartiendo asientos como miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
3. Diseñar una política migratoria que responda a flujos poblacionales –como los venezolanos– que están llegando al país, que son inversionistas y población altamente calificada. Durante los últimos diez años se avanzó en el diseño y la implementación de una política migratoria de los colombianos en el exterior como fue el programa “Colombia nos une”. Llegó el momento de incluir dentro de dichos lineamientos, la presencia y reglamentación de extranjeros en nuestro territorio.
 4. Fortalecer “capacidades” institucionales que indican debilidad para la política exterior colombiana, como la fragmentación y la baja profesionalización del servicio exterior colombiano. Pero no solo ello, sino también mejorar la capacidad de coordinación y liderazgo de la Cancillería con relación a otras entidades gubernamentales y a los actores sociales cuya interacción ha sido coyuntural, intermitente y personalizada.
 5. Interactuar de manera permanente con diversos sectores de la sociedad civil. En este sentido, se recomienda institucionalizar mecanismos permanentes de consulta con actores no gubernamentales tan como los tienen otros países latinoamericanos. Teniendo en cuenta experiencias de otros países como Canadá y México, los mecanismos de participación de la sociedad civil resultan fundamentales en el diseño y la ejecución de políticas de Estado.
 6. Mejorar la situación interna en cuestiones vinculadas con la corrupción, la transparencia y los derechos humanos, entre otros. Aspectos relacionados con la negociación de los grupos alzados en armas, los falsos positivos, el malgasto de fondos –en salud y vías, entre otros– muestran una democracia deficitaria, que obstaculiza la confianza de los demás países y de actores sociales en Colombia. La voluntad política de liderazgo resulta insuficiente si no va acompañada de un buen gobierno. Estos aspectos contribuyen a alimentar el *poder suave* de un país. Si bien el discurso del presidente Santos y de su equipo de gobierno ha sido conciliador y desecuritizador, el mejoramiento de la situación doméstica aumentaría la legitimidad, el liderazgo y la imagen del país.
 7. Avanzar y consolidar la diversificación de las relaciones internacionales. Al respecto, la región Asia-Pacífico resulta prioritaria. Es así como se sugiere avanzar en la apertura de embajadas, en el fortalecimiento de los estudios asiáticos en nuestro territorio y en la capacitación de los funcionarios del Ministerio en temas relacionados con esa región: idiomas, cultura, economía, etcétera. Para ello, la Academia Diplomática de San Carlos y las universidades podrían desempeñar un importante papel.

Las anteriores recomendaciones le ayudarían a Colombia a consolidarse como una potencia regional secundaria transitando de país mediano y de PRSN. La creación de medidas de confianza sobre todo con los vecinos resulta fundamental, al mismo tiempo que la alianza del Pacífico latinoamericano deberá profundizarse. Todo ello contribuirá a desplazarse de lo coyuntural a lo estructural, con miras a políticas de Estado enmarcadas en una estrategia a corto, mediano y largo plazo.

Referencias

- ALADI. (2011). *Foco-ALADI. Oportunidades comerciales Brasil-Colombia*. Recuperado en enero 14 de 2012 desde: [www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/10bad9a49fdf9a3303256aa70062a7eb/c15b3dc739ebde64032576e9005f4acc/\\$FILE/F_OC_020_09_CO_BR.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/10bad9a49fdf9a3303256aa70062a7eb/c15b3dc739ebde64032576e9005f4acc/$FILE/F_OC_020_09_CO_BR.pdf)
- Ardila, M. y Amado, J. A. (2010), Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos. *Oasis*, 14, pp. 55-70.
- Ardila, M., Marín, M. et al. (2008), *Toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Badie, B. (1995). *La fin de territoires*. París: Librairie Arthème Fayard.
- Barbé, E. (1987). El “Equilibrio de Poder” en la Teoría de poder en relaciones internacionales. CIDOB Afers Internacionals. Recuperado en enero 14 de 2012 desde: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewArticle/27765/0>.
- Battaglino, J. M. (2008). Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del sur? *Nueva Sociedad*, 215, pp. 23-34.
- Borda, S. y Tickner, A. B. (Comp.) (2011). *Relaciones Internacionales y política exterior de Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Buzan B. & Waeber, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardona, D. (Ed.) (2011). *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: FESCOL.
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿Disuasión por soberanía? En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 273-306). Bogotá: FESCOL.
- Chapnick, A. (1999). The Middle Power. *Canadian Foreign Policy*, 7 (2), pp. 73-82.
- Corporación Latinobarómetro. (2011), *Informe 2011*. Recuperado en enero 14 de 2012 desde: http://www.infoamerica.org/primer/lb_2011.pdf
- Departamento de Planeación Nacional. (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Recuperado desde: www.dnp.gov.co
- Destradi, S. (2008). Empire, Hegemony, and Leadership: Developing a Research Framework for the Study of Regional Powers. *Working Papers*, 79.
- Ellner, S. (2012). The Distinguishing Features of Latin America’s New Left in Power. The Chávez, Morales, and Correa Governments. *Latin American Perspectives*, Issue 182, 39 (1), pp. 96-114.
- González Urrutia, E. (2006). Las dos etapas de la política exterior de Chávez. *Nueva Sociedad*, 205, pp. 159-171.
- González, G., Schiavion Uriegas, J. A., Crow, D. & Maldonado, G. (2012). *The Americas and the World 2010-2011. Public Opinion and Foreign Policy in Brazil, Colombia, Ecuador, Mexico and Peru*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.
- Fernández de Soto, G. (2010). *El universo es el límite. El futuro de la política exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Flemes, D. & Wehner, L. (2011). *Drivers of Strategic Contestation in South America*. GIGA, German Institute of Global and Area Studies.
- Flemes, D. (2007). Emerging Middle Powers Soft Balancing Strategy: States and Perspectives of de IBSA Dialogue Forum. *Working Papers*, 57.
- Gardini, G. L. & Lambert, P. (Eds.) (2011). *Latin American Foreign Policy. Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Holbraad, C. (1989). *Las Potencias Medias en la Política Internacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ikenberry, J. (2002). *America Unrivaled: The Future of balance of Power*. Nueva York: Cornell University Press.
- Ikenberry, J. (1996). The Future of International Leadership. *Political Science Quarterly*, 111 (3), pp. 385-402.
- Keohane, R. (1969). Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organizations*, 23 (2), pp. 291-310.
- Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty Organized Hypocrisy*. Chichester: Princeton University Press.
- Legler, T. y Santa-Cruz, A. (Eds.) (2011). Los desafíos del multilateralismo en América Latina. *CRIES*, 33.
- Maira, L. (2006). Escenarios y aprendizajes acerca de la política de Estados Unidos hacia América Latina. *Norteamérica*, 1 (2), pp. 193-215.
- Morales, D. y Rocha, A. (2010). Potencias Medias y Potencias Regionales en el sistema internacional: dos modelos teóricos. *Geografía, Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 1 (2), pp. 251-279.
- Negri Hardt, M. y Negri, A. (2000). *Imperio*. Cambridge: Harvard University Press.
- Notle, D. (2006). Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis. *GIGA German Institute of Global and Area Studies*, 30.
- Nye, J. (2008). Public Diplomacy and Soft Power. En G. Cowan & N. J. Cull, *Public Diplomacy in a Changing World. The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616.
- Nye, J. (2003). *La paradoja del Poder Norteamericano*. Bogotá: Santillana Editores.
- Oyarzún, L. (2010). El papel de UNASUR. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10 (3), pp. 39-44.
- Pastrana, E., Wieland, C. y Vargas, J. C. (2008). *Vecindario agitado, Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Pellicer, O. (2006). New Power in Global Change. México, a Reluctant Middle Power? *Dialogue on Globalization, Briefing Papers FES*.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, pp. 79-95.
- Ramírez, S. (2006). Colombia-Brasil: Distante vecindad se fortalece en la seguridad y el comercio. *Análisis Políticos*, 19 (58), pp. 3-34.
- Ramírez, S. (2006). El gobierno de Uribe y los países vecinos. *Análisis Político*, 19 (58), pp. 65-84.
- Randall, S. J. (2011). The Continuing Pull of the Pollar Star: Colombian Foreign Policy in the Post-Cold War Era. En G. L. Gardini (Ed.), *Latin American Foreign Policy. Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Recondo, D. (2005-2006). Le renouvellement du personnel politique. *Problemes D'Amérique Latine*, 59, pp. 7-10.
- Romero, C. & Corrales, J. (2010). Relations between United States and Venezuela, 2001-2009. A Bridge in Need of Repairs. En J. Domínguez & R. Fernández (Eds.), *Contemporary US Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st century?* Routledge.
- Soares De Lima, R. & Hirst, M. (2006). Brazil as Intermédiate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, 82, pp. 21-40.
- Tickner, A. B. (2007). Intervención por invitación. *Colombia Internacional*, 65, pp. 90-111.

Páginas web

www.comunidadandina.com
www.cancilleria.gov.co
www.mincomercio.gov.co/
www.portafolio.co/
www.aladi.org

www.bancomundial.org
www.texastrade.org
www.eclac.org
www.cia.gov
www.sipri.org
www.razonpublica.com
www.pensamientocolombia.org



Colombia frente a los espacios regionales de cooperación e integración

Ricardo Betancourt Vélez*

Panorama histórico de la participación colombiana en la integración

Se suele coincidir en que uno de los rasgos más característicos de la política exterior colombiana es que en la cabeza de las prioridades tiende a estar la relación con EE.UU. En efecto, durante la presidencia de Marco Fidel Suárez (1918-1921) se decide que el desarrollo del país debía pasar por lo que se llamó la doctrina del *respice polum*, entendida como una alineación con la potencia norteamericana. Latinoamérica solo va a ser reconocida como prioridad —no necesariamente la principal— hasta finales de la década de 1960 durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) cuando, en el marco de la doctrina del *respice similia*, se plantea que Colombia debe orientar su desarrollo hacia sus similares.

En un contexto en el que la mayoría de los países de América Latina, influenciados por los postulados de la CEPAL, por las conclusiones de la Teoría de la Dependencia, por el triunfo de la Revolución Cubana, y por la entrada del período del Desarrollismo Latinoamericano, se empiezan a plantear proyectos de integración de corte proteccionista y de regionalismo cerrado como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC,

* Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y candidato a la Maestría en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración.

y la Comunidad Andina de Naciones, CAN¹. Si bien Colombia participa en ambos sistemas de integración, desempeña un rol más relevante en el segundo, liderando su constitución en 1969 y llevándolo a ser por varios años el mecanismo de integración más sólido de la región.

Pero ambos proyectos se debilitaron a finales de la década de 1970 en un contexto de crisis mundial² y de transición hacia el neoliberalismo, que llevaron al fin de la etapa de integración proteccionista y al comienzo de una nueva denominada de regionalismo abierto, en la que los escenarios regionales van a ser considerados como plataformas para acceder a una inserción internacional en un contexto de globalización. La ALALC le da paso a la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, que ya no persigue crear un área de libre comercio regional, sino un sistema de preferencias arancelarias que sirva además como plataforma para una apertura más hacia el mundo que hacia la región. Colombia se siente cómoda con este cambio pues en este mismo periodo, bajo la presidencia de Turbay Ayala (1978-1982), renuncia a la orientación latinoamericana de su política exterior y se presenta un realineamiento con EE.UU. Los cambios en las tendencias globales y la renovada cercanía de Colombia y Perú a la potencia del norte llevan a que también la CAN ingrese en la etapa del regionalismo abierto.

Esta etapa va a entrar en crisis desde finales de la década de 1990, cuando se producen cambios políticos en varios países de la región que llevan a *outsiders* a la presidencia de la mayoría de ellos, todos los cuales encarnan demandas sociales frente al deterioro de las condiciones de vida de los sectores excluidos de la población a finales del siglo XX y reclaman mayor autonomía frente a EE.UU. Entre estos nuevos presidentes, los más rupturistas son los de Venezuela, Bolivia y Ecuador, pertenecientes a la CAN, y que parten de una propuesta de refundación de la patria en oposición al tradicional hegemon (Ramírez, 2011, p. 127). La división entre los países más cercanos a EE.UU. y los rupturistas derivó en que cada vez con más frecuencia se truncara la posibilidad de construir consensos andinos, lo que llevó a un debilitamiento paulatino de la CAN, llegando a su punto más crítico cuando por un lado Colombia y Perú se mostraron a favor del ALCA y posteriormente del bilateralismo con Estados Unidos, y por el otro lado los rupturistas, en oposición a esta misma iniciativa, propusieron el ALBA. Las cumbres andinas se suspendieron y finalmente, en 2006, Venezuela anunció su salida de la CAN en rechazo a las negociaciones de TLC bilaterales de Colombia y Perú con EE.UU.

Alternativamente, Colombia también ha tomado parte en otros espacios regionales como la Asociación de Estados del Caribe, AEC, que en un principio planteó metas de integración, pero que en la actualidad se ha concentrado más en apoyar otros sistemas regionales. Tiene el valor de tejer vínculos y aproximar a Colombia a una región tradicionalmente desconocida, pero en general el interés en ella no ha pasado de ser coyuntural (Ardila, 2011, p. 93). Por ejemplo, en el marco del deterioro de las relaciones políticas y comerciales con Ecuador y Venezuela en años recientes, una de las estrategias fue la de acudir al Caribe para encontrar nuevos mercados. Pero aunque Colombia le ha apostado últimamente a tener un papel más activo en esta iniciativa, al punto de buscar su presidencia, hoy se encuentra debilitada por el atractivo que tiene en la región el liderazgo de Venezuela a través de Petrocaribe (Altmann Borbón, 2009, p. 138). Colombia

¹ Conocida inicialmente como Pacto Andino.

² Determinada por el shock petrolero de la OPEP y el consecuente pico de estanflación en gran parte de los países desarrollados, entre otros factores. En América Latina entra en declive el modelo ISI y estalla la crisis de la deuda externa.

también participa en otros espacios como la OEA, la Unasur, el AIP, y crecientemente en el Mercosur. Sobre esto se retornará más adelante.

De Uribe a Santos: ¿el momento de América Latina?

En contravía del “giro a la izquierda” de los años 2000 en gran parte de la región (Ramírez, 2011, p. 126), la Presidencia de Colombia va a ser ocupada por Álvaro Uribe, de tendencias políticas diametralmente opuestas. Durante su gobierno se presenta un fuerte alineamiento con EE.UU. y una instrumentalización de la política externa en función de problemáticas de seguridad interna, es decir, se produce una securitización de la agenda internacional al tiempo que se privilegia el bilateralismo con la potencia del norte. La política comercial también se concentró en la concreción de TLC bilaterales y se puso particular empeño en la firma de uno de ellos con EE.UU. (Pastrana, 2011, p. 75). Entre tanto, el fomento de la inversión extranjera directa se definió como prioridad.

El privilegio al bilateralismo, particularmente con EE.UU., tanto en temas comerciales como políticos –de seguridad–, ocasionó un deterioro de las relaciones de Colombia con la región, dado que mientras la mayoría de países apuntaban a una mayor autonomía, Colombia buscaba mayor alineamiento. La fuerte división ideológica y la similitud de estilos de gobierno entre los miembros de la CAN fueron determinantes para el deterioro de este sistema de integración, y definieron una relación de desconfianza mutua entre Colombia y la región. Más allá de las declaraciones de Lula da Silva en 2011, ya en calidad de ex presidente, en el sentido de afirmar que las relaciones entre su país y el gobierno de Uribe se basaron en la mutua desconfianza (Elespectador.com, 2011), ésta se evidenció en hechos palpables como la negativa del presidente colombiano a asistir en 2008 a la protocolización del nacimiento de Unasur o la insistencia de este mismo gobierno en firmar un acuerdo de cooperación militar con EE.UU., que le daba a este último la facultad de utilizar bases militares colombianas. La detención de alias ‘Rodrigo Granda’ en Venezuela y el bombardeo de un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano profundizaron el distanciamiento.

Con la llegada de Santos a la Presidencia de Colombia, se produce un cambio de estilo en la forma de efectuar el relacionamiento exterior respecto al gobierno anterior. Se busca la reconciliación con los vecinos, el regreso del país al espacio latinoamericano, se privilegia el multilateralismo y se procura el liderazgo regional en temas como el regreso de Honduras a la OEA, se define una intención de insertarse en el Asia-Pacífico, se dessecuritiza la agenda exterior, se empieza a considerar a Unasur como un organismo importante y se le apuesta a desempeñar un papel más activo en ella que redundará en el nombramiento de María Ema Mejía como Secretaria General del organismo, y se empiezan a establecer alianzas estratégicas con Brasil (KAS Paper 15, 2012, p. 4).

Los cambios en el relacionamiento con la región desprendidos de la llegada del nuevo gobierno han abierto el interrogante de si ha llegado el momento de América Latina en la política exterior colombiana. ¿Las nuevas características del comportamiento exterior de Colombia se enmarcan en la reformulación de las prioridades del país y en consecuencia se va a privilegiar el relacionamiento con la región hacia el futuro? O por el contrario, ¿los cambios evidenciados en el comportamiento

exterior responden más a un cambio de coyuntura y están sujetos a reformulaciones futuras? La diferencia radica en que mientras el primer escenario podría conducir a un compromiso con los espacios de cooperación e integración regionales que lleve a la profundización y el desarrollo de los mismos, el segundo escenario puede significar no más que la instrumentalización de los espacios regionales en una coyuntura particular con el objetivo de alcanzar fines tradicionales de la política exterior colombiana.

Ciertamente el gobierno de Santos se ha caracterizado por un mayor pragmatismo en la ejecución política y por la ampliación geográfica y temática de la agenda exterior. Pero el cambio de estilo de gobierno no implica de suyo una reconsideración de las prioridades del país. En primer lugar, más allá de una evaluación concienzuda de cómo definir una estrategia exterior hacia el futuro, el gobierno de Santos ha dado respuestas a un cambio de coyuntura. Y es que antes del cambio de gobierno en Colombia, se presentó un cambio de gobierno en EE.UU. La afinidad ideológica entre Bush y Uribe y su concordancia en el tema de la lucha contra el terrorismo facilitaron que el Gobierno colombiano prescindiera de la región y estrechara los vínculos con el país del norte. Mientras eran gobernantes, el país le apuntó al TLC con EE.UU. en lo comercial y la profundización del Plan Colombia en los temas de seguridad y defensa, como medios para atraer Inversión Extranjera Directa (IED).

La pérdida de las mayorías republicanas en el Congreso y la elección de Barack Obama redundaron en el estancamiento de la aprobación del TLC y llevaron a la reformulación de algunos aspectos del Plan Colombia en un contexto de fuerte crisis económica en el país norteamericano. Esta coyuntura, y no solo la llegada de Santos, definió la necesidad de buscar alternativas en la región. Es más, si bien la diversificación de destinos comerciales ha sido una bandera del actual Gobierno, el punto de quiebre que lleva a la búsqueda de nuevos mercados no fue tanto la posesión del nuevo mandatario en 2010, sino la crisis con los vecinos provocada por el mencionado bombardeo del campamento guerrillero y el consecuente deterioro de las relaciones comerciales con dos de los principales destinos de las exportaciones colombianas en el año 2008 (KAS Paper 15, 2012, p. 25).

Según el DANE, en 2008 del total las exportaciones colombianas, las industriales representaban 56,27%, y los principales destinos de las mismas eran EE.UU., Venezuela y Ecuador (DANE, 2012). La no ratificación del TLC con EE.UU. y el deterioro de las relaciones comerciales con los dos vecinos implicaban la afectación grave del principal sector exportador del país. En ese contexto el gobierno de Uribe inició la búsqueda de nuevos mercados, y durante el gobierno de Santos esta tendencia solo se profundizó. Esto no resultaba tan evidente en el anterior Gobierno dado que la polarización que generaba Uribe Vélez en la región impedía que se pudiera revitalizar la CAN o recuperar la confianza de la región, independientemente de apuestas como la de tener un papel más activo en Unasur y en concreto en el Consejo de Defensa Sudamericano. Además, el cambio de gobierno en EE.UU. llevó a que Brasil se consolidara, por encima de Colombia, como el principal interlocutor de Washington en la región.

Santos con su estilo ha posibilitado y visibilizado una tendencia que ya despuntaba durante el gobierno de su predecesor. Pero el cambio de estilo, e incluso la diversificación de la agenda, no representan cambio en prioridades como la atracción de la IED y la inserción internacional vía exportaciones. No ha habido cambios sustantivos en los fines, y la aproximación a Latinoamérica se corresponde más con un cambio en los medios incitado por factores coyunturales, que con un

renovado compromiso por construir cooperación e integración regional. Y así como la coyuntura ha llevado a plantear la necesidad de reconstruir la CAN, de aproximarse al Mercosur, y a tener un papel más activo y constructivo en Unasur, otro cambio en la coyuntura podría realinearnos con EE.UU. en detrimento del vínculo con los espacios regionales. En otras palabras, el “momento de América Latina” es más coyuntural que estructural.

Pero lo anterior no demuestra que la importancia de la región sea superflua para Colombia. Independientemente de los cambios políticos que se presenten en EE.UU., el aumento del peso en el mundo de las economías del Asia-Pacífico ha incitado una preocupación por acceder a esta región y se ha concebido que la cooperación regional pueda servir de plataforma para la inserción transpacífica. A diferencia de muchos países de la región, Colombia no expresa interés en aumentar la autonomía frente a EE.UU. y por ello los compromisos con la región son, más que un fin en sí mismo, un medio para la inserción internacional; pero aún así y por diferente motivo que el de muchos de sus vecinos, para Colombia la región es importante. Por ello le ha apostado fuertemente al desarrollo del AIP como estrategia de cooperación —más que de integración— con México, Perú y Chile, para coordinar políticas en torno a ciertos lineamientos para conseguir intergubernamentalmente objetivos comunes frente al Asia-Pacífico.

Adicionalmente, la identificación de Colombia como un CIVETS³ le ha dado gran visibilidad al país como potencial receptor de IED, pero esa confianza se debe ratificar demostrando que más que un mero receptor de ayuda internacional, Colombia está en capacidad de convertirse en un actor relevante y en parte por ello ha dado un giro desde el ostracismo hacia el liderazgo regional marcado por un fuerte multilateralismo. De ello da cuenta el renovado interés en la CAN, en presidir la AEC, en la obtención de la Secretaría General de Unasur, la aproximación a Mercosur y el estrechamiento de vínculos con Brasil.

Y aunque en general América Latina sea más un medio que un fin, no significa que el único interés sea instrumentalizarla como plataforma hacia el mundo. De hecho, parte del objetivo de tener un papel más activo en la región se corresponde con el interés de dejar de ser visto como un país hostil en contravía de los procesos regionales, y así constituirse socio de países como Brasil y Chile que se han convertido en emisores de IED. Así mismo, en un contexto de reprimarización de las economías latinoamericanas que ha llevado a que de 60,22% del total de las exportaciones que representaba la industria nacional en 2002, se haya pasado a 40,87% en 2011 (DANE, 2012), el valor del comercio intrarregional no puede ser desechado. Esto porque la mayoría de los destinos de las exportaciones no tradicionales del país son los países de la región con un grado de desarrollo similar o inferior al colombiano, mientras que a países industrializados el grueso de las exportaciones son del sector primario extractivo (Salcedo, 2011, p. 343). Ello enmarca el interés específico de Colombia por acercarse a Mercosur como estrategia para combatir la tendencia hacia la desindustrialización regional. Y en el mismo sentido se entiende el creciente interés por estrechar los vínculos con Brasil y por encontrarse con este gigante sudamericano en los espacios regionales que lidera.

³ La Economist Intelligence Unit definió a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica como CIVETS, que tienen en común denominador ser países emergentes con características que los hacen económicamente importantes y atractivos.

Colombia frente al liderazgo regional de Brasil en los sistemas de integración y cooperación

El mencionado liderazgo que Colombia pretende tener en la región no encontrará fácilmente seguidores, dado que otras potencias secundarias ya se empeñan en sacar adelante sus propios proyectos. Como plantea Flandes (2012, en este volumen), en Sudamérica convergen una potencia regional que es Brasil y cuatro secundarias con capacidades similares entre sí que son Colombia, Argentina, Chile y Venezuela. Y a nivel continental se encuentran EE.UU., México y Canadá, también con capacidades de ejercer liderazgo. Muchos de estos países le han apostado a proyectos de cooperación o integración diferentes que en total forman un complejo entramado de iniciativas, algunas concordantes y otras contrapuestas. Vieira Posada (2011, p. 155) ubica las diferentes propuestas de integración en tres ejes: el del Arco Pacífico que incluye a varios países de esta cuenca, geográficamente ubicados entre México y Chile, e incluyendo a Colombia, que privilegian la firma de tratados de libre comercio, la aproximación a EE.UU. y la inserción al Asia-Pacífico. El eje de la ALBA, donde convergen los Estados rupturistas bajo un fuerte liderazgo venezolano, críticos a la hegemonía estadounidense y escépticos frente al libre comercio. Y el eje sudamericano liderado por Brasil, que aboga por una autonomía que no se define en contraposición a la potencia del norte, que opta por el libre comercio aunque con ideales de desarrollo y redistribución, y que tiene epicentro en Unasur y en Mercosur.

Por afinidad ideológica, Colombia ha tenido una participación más activa en el eje del Arco Pacífico liderando iniciativas como el FOCALAE⁴, cuya coordinación regional asumió en 2011, o el AIP que ha venido tomando fuerza. En el eje del ALBA no es probable que Colombia consiga seguidores dada la ubicación opuesta en el espectro ideológico que el país representa respecto a este eje. Pero probablemente el terreno donde Colombia puede desarrollar su liderazgo es en el eje sudamericano y eso implica encontrarse con Brasil, país que además de capacidad, desempeña un rol que lo puede convertir en vector de la integración regional (da Motta Veiga & Polónia, 2011, p. 239).

Para Colombia es claro que la influencia regional que puede ganar depende en importante medida del acercamiento que logre con Brasil y la vinculación a los proyectos que lidera (KAS Paper 15, 2012, p. 15). Por un lado, el gigante del sur puede contribuir al rescate de la CAN y es fundamental para producir un acercamiento entre este organismo y Mercosur. Por otro lado, hay una conciencia de que iniciativas como Unasur generan menos resistencia y permiten la convergencia tanto de los adeptos al Arco Pacífico, como de los de la ALBA. Y en tercer lugar, las dimensiones económicas de Brasil lo convierten en un mercado atractivo para las exportaciones y objetivo de la atracción de IED (da Motta Veiga & Polónia, 2011, pp. 229 y 237).

Como recuerda Spektor (2011, pp. 161 y ss.), la sudamericanización de las tentativas de integración bajo guía brasileña se explica, primero, por el interés de este país de ampliar el alcance de Mercosur para diluir el poder relativo de Argentina y aumentar el espacio de maniobra propio. Segundo, el desarrollo de la economía brasileña que se expande en la región genera nuevos intereses en las realidades internas de sus vecinos, tanto por inversiones

⁴ El Foro de Cooperación de América Latina-Asia del Este es una iniciativa que busca estrechar los vínculos entre las dos regiones, apuntando hacia una inserción económica.

que tiene en ellos, como por presencia de ciudadanos brasileños en los mismos. Tercero, la inestabilidad de estos países se convierte en preocupación para Estados Unidos, hace más probable la intromisión del país del norte en la zona, lo cual para Brasil es importante evitar. Cuarto, la iniciativa estadounidense del ALCA amenazaba los intereses del gigante del sur, que empieza a promover una fuerte vinculación entre los países de la región para negociar en bloque y disminuir la asimetría de la negociación. Quinto, la idea de Latinoamérica empezó a resultar contraproducente dado el abandono de México de un proyecto nacional propio y su vinculación al proyecto estadounidense. Y sexto, la inconveniencia se completaba dada la inestabilidad financiera de México en los años noventa, país que ya no resultaba confiable para las instituciones financieras internacionales, y al ser asociado con Latinoamérica, todos los países pagaban por esa inestabilidad.

El resultado fue que Brasil definió a Sudamérica como su región de influencia y a Mercosur, junto con Unasur, como los pilares para una posible integración que respondiera a su liderazgo (Bermúdez, 2011, p. 11). Mercosur ha venido erigiéndose como una de las alternativas de integración más sólidas, no por ello ausente de problemas. Además de avanzar en la consolidación de una zona de libre circulación de bienes, servicios, factores productivos y personas, ha intentado ser centro de concreción de unos “valores del Sur”. Tiene elementos de la etapa del regionalismo cerrado, como la centralidad de la voluntad de lucha contra la pobreza, y el desarrollo económico y social en condiciones de equidad, aunque no por ello renunciando a la inserción internacional y al libre comercio.

Respecto al otro pilar de la integración, su proceso de desarrollo comenzó en el año 2000 cuando se empiezan a celebrar las cumbres sudamericanas que pretendían ser un espacio para tratar temas de interés regional. Teniendo como presidente a Fernando Henrique Cardoso, Brasil sembró la semilla de una nueva etapa de integración que partiera de generar acercamientos entre la Comunidad Andina y Mercosur para crear una zona de libre comercio regional alternativa al ALCA, a la que llamó Área de Libre Comercio de Sudamérica, ALCSA (Gudynas, 2006, p. 4).

La ALCSA más que alcanzar una dimensión institucional fue una idea que se maduró y adquirió nuevos elementos con una perspectiva más amplia que la del libre comercio hasta 2004, cuando en la III Cumbre Sudamericana en Cusco, con el liderazgo del Brasil de Lula da Silva y del Perú de Alejandro Toledo se da origen a la Comunidad Sudamericana de Naciones, CSN. Esta adquirió ante todo un valor simbólico, al punto que a partir de allí la que se tenía proyectada fuera la IV Cumbre Sudamericana se convirtió en la Primera Cumbre de la CSN, es decir, que se consideró como el comienzo de una etapa nueva. Sin superar los disensos, y de hecho profundizándose en relación con la cercanía de la Colombia de Uribe Vélez a Estados Unidos, los países sudamericanos empezaron a converger cada vez más en la CSN y en 2007 se creó la Unasur.

Sin embargo, Unasur no es más que un espacio de cooperación que no implica supranacionalidad y que en su fase actual no promete construir integración. Y si bien existe el espacio de Mercosur que sí cuenta con una estructura más integracionista y que bajo el liderazgo de Brasil ha adquirido un alcance regional que ya incluye a Venezuela como miembro pleno y a Colombia, Chile, Perú, Ecuador y Bolivia como socios; esto ha sido así en importante medida por los intereses nacionales de Brasil más que como un paso en la construcción de integración. Como afirman Fausto (2011, p. 49), Spektor (2011, p. 164) y Grabendorff (2002, p. 22) entre otros, los países de la región, y particularmente Brasil, son renuentes a ceder soberanía a favor de instituciones supranacionales

que constriñan su autonomía y que le otorguen poder de decisión a los demás sobre sus propias políticas.

Y así queda establecido en el artículo 2 del tratado constitutivo de Unasur, en el que se establece que la organización tiene entre sus objetivos fortalecer la soberanía y la independencia de los Estados. Más allá de los discursos de distintos mandatarios que exaltan a la región como espacio para la construcción de poder consensuado, en la práctica se ha avanzado muy poco en el establecimiento de instituciones que permitan coordinar la constitución de un bloque regional. Adicionalmente, incurrir en lógicas integracionistas implica asumir costos que ni siquiera Brasil, probable vector de la integración, parece estar dispuesto a asumir (Spektor, 2011, p. 181). En suma, ninguna de las iniciativas hasta ahora mencionadas pareciera encontrarse en este momento en una inercia que pudiera llevarla a constituir una alternativa de integración sólida. En ninguna de ellas se evidencia un compromiso por parte de los Estados miembros que pudiera sacarlas del letargo en que se encuentran y con esfuerzo llegarán a ser alternativas de cooperación.

Sin embargo, la definición del espacio sudamericano como el escenario político delimitado en el que se pueden desarrollar cooperación e integración podría llevar a mediano y largo plazo a estrechar los vínculos y las interdependencias entre los Estados, al punto que se puedan desarrollar construcciones institucionales que apunten hacia la consolidación de un bloque con mayores niveles de unidad que los actuales.

Lo anterior dado que en Sudamérica se define un espacio político compuesto por doce Estados, uno de los cuales desempeña el rol de potencia regional y cuatro de ellos cuyas capacidades los definen como potencias. Como propone Flandes en el marco teórico de este libro, basándose en el realismo neoclásico, el punto de referencia que articula el comportamiento regional es Brasil, a partir del cual se generan reacciones de los demás países que se explican precisamente en relación al rol del hegemon regional. Esto significa que Brasil no es el único que actúa y define los procesos regionales, y que las potencias secundarias entre las que se encuentra Colombia pueden desarrollar un rol activo en el impulso de la integración. Por eso, aun si en este momento el compromiso de Brasil con la integración es reducido, países como Colombia pueden impulsar desarrollos en este sentido.

Esta tesis puede ser deducida, siguiendo a Flandes, del hecho de que en una región relativamente pacífica como Sudamérica el comportamiento de las potencias secundarias se encuentra entre dos extremos que son el *bandwagoning*, entendido como el seguimiento total a la potencia regional, y el *balancing*, que representa la procura por lograr equilibrar la asimetría de poder. Es de esperar que Colombia como potencia secundaria no desarrolle una estrategia de simple seguimiento, sino que intente impugnar el poder relativo de Brasil a través de un *soft balancing* que aumente los costos del unilateralismo de la potencia regional, de modo tal que ésta deba tener en cuenta los reclamos y las demandas de las potencias secundarias.

A continuación se expone la tesis de que si bien es posible que el liderazgo de Brasil se enfoque en una instrumentalización de la región como escudo protector contra los efectos negativos del capitalismo global y como plataforma para fortalecer su papel como *global player*, la impugnación de las potencias secundarias presionará en sentido contrario, lo que puede contribuir a que se opte por el multilateralismo y por la relativización de las soberanías nacionales a favor de la supranacionalidad que conduzca al desarrollo de una integración efectiva.

El *soft-balancing* de las potencias secundarias como impulso a la integración

El concepto de impugnación es trabajado por Flemes como la respuesta más frecuente de las potencias secundarias que buscan impactar las jerarquías regionales entre Estados, aumentar los costos de la potencia regional en caso de que ésta decida actuar individualmente, e influir sobre la política exterior de la misma. Esta impugnación se define en cuatro niveles: la estructura regional de poder, la historia de la relación de la potencia principal con los demás países, la conducta de la potencia regional y la influencia de actores endógenos.

En el primer nivel, la estructura regional de poder está definida por las capacidades relativas de cada Estado, y el equilibrio se consigue mediante alianzas internas y externas relacionadas sobre todo con temas de seguridad y defensa. Este tipo de impugnación se presenta especialmente en contextos en los que el *balancing* se desprende de una estrategia de rivalidad determinada por una relación conflictiva, lo cual no es el caso de la región.

En el segundo nivel, la historia de la relación con la potencia no ha sido particularmente traumática para ninguno de los países de la región —salvo para Paraguay que tuvo la desdicha de enfrentarse bélicamente con el gigante del sur—. Pero ni entre Colombia y Brasil, ni entre Brasil y las demás potencias secundarias han ocurrido nunca conflictos significativos y mucho menos de implicaciones violentas. Aun así hay que recordar la constante rivalidad y desconfianza que por muchos años existió entre Argentina y Brasil, en especial durante el periodo de las dictaduras. Esta desconfianza y ocasional contradicción llevó a los acuerdos de Foz de Iguazú de 1985 para estabilizar las relaciones, y estos condujeron posteriormente a la creación de Mercosur. Así mismo, como ya se ha mencionado, los puntos de desencuentro entre estos dos gigantes del Cono Sur desencadenaron la ampliación de las ambiciones del Mercosur a toda la región. Este primer ejemplo ayuda a sostener la hipótesis de que la impugnación de las potencias secundarias puede llevar a Brasil a comprometerse más con la región.

Para el caso colombiano, los otros dos factores de impugnación pueden ser más determinantes de su comportamiento. En el nivel de las reacciones a la conducta de la potencia regional, Flemes argumenta que cuando ésta no desempeña el rol de líder regional, las potencias de segundo orden impugnarán en caso de que la principal utilice a la región en función de sus intereses individuales. En efecto, si Brasil se limita a instrumentalizar a la región sin asumir los costos y las responsabilidades que esto implica, seguramente se encontrará con la resistencia de Colombia y las demás potencias secundarias. Esto no debe interpretarse como el surgimiento de relaciones conflictivas y contradictorias, sino en términos positivos en la medida en que si bien Brasil encontrará beneficios apoyándose en la región, los demás países presionarán a favor del multilateralismo y la distribución equitativa de costos y beneficios entre los miembros de la región.

La región puede ayudar a la población brasileña a disfrutar de los beneficios de la globalización y a matizar sus efectos negativos, pero esto no será gratuito. La cooperación de la región para tan amplias ambiciones depende de la disposición de la potencia regional a proveer bienes públicos como infraestructura y estabilidad regional, siendo esto segundo algo en lo que Brasil ya está haciendo un trabajo significativo.

Al día de hoy, buena parte de la expansión de capitalismo brasileño se ha dirigido hacia sus vecinos y es muy probable que siga siendo así en el futuro (Fausto, 2011, p. 47). Así mismo, la región es crucial si Brasil espera convertirse en un *global player*, capaz de incidir, por ejemplo, en la redefinición de las normas del comercio mundial o de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En este aspecto, ya se han presentado síntomas de impugnación. Mientras Brasil, Japón, India y Alemania reunidos en el Grupo de los 4 claman por reformar el Consejo de Seguridad argumentando que deben ser incluidos como miembros permanentes, Colombia y Argentina, entre otros, se resisten a apoyar la iniciativa de Brasil y por su cuenta defienden al grupo "Unidos por el Consenso" que acepta que el máximo órgano debe ser reformado, pero no estableciendo nuevos miembros permanentes sino ampliando en diez cupos el número de integrantes a los que no se les debe dar estatus de permanentes sino variables pero con posibilidades de reelección. La resistencia de las potencias secundarias a respaldar la iniciativa de la potencia regional requerirá por parte de Brasil concesiones que hagan concordar sus propios intereses con los de los demás países de la región.

La impugnación de las potencias secundarias solo podrá ser sorteada dándole más peso al multilateralismo, lo que implica de por sí reformulaciones de algunos aspectos de su política exterior que hoy han esquivado la creación de espacios en los que sus vecinos tengan poder de decisión. Y en esa medida, para evitar disputas entre Estados soberanos, se puede empezar a tomar más en serio la idea de ceder atributos soberanos a organizaciones como Unasur que estén en capacidad de dirigir políticas supranacionales favorables a la región por encima de los Estados por separado. De momento se puede decir que Brasil ha hecho un buen trabajo promoviendo la consolidación de ciertos valores como la democracia, la estabilidad y la prioridad del desarrollo económico, que en su conjunto hacen atractivo el liderazgo de este país.

Y el cuarto nivel de impugnación, al que Flandes le da un peso preponderante, es a la influencia de actores endógenos. Se afirma que en contextos ausentes de conflictos inminentes y de amenazas severas a la seguridad provenientes de la región, diferentes grupos de presión, sean económicos, políticos o sociales, moldean las posiciones de los gobiernos.

En importante medida son factores internos los que han determinado la actitud de Brasil frente a la región. Por un lado, los intereses económicos de actores locales fueron determinantes para que este país desarrollara un papel más activo en Sudamérica (Spektor, 2011, p. 167), mientras por el otro lado, es precisamente en círculos de la élite brasileña, particularmente en el empresariado, donde se presiona para que Brasil mantenga su soberanía y no haga concesiones (Fausto, 2011, p. 49). En el caso de las potencias secundarias hay convergencias entre gobiernos y sectores empresariales, particularmente en el exportador, que demandan entrada a los mercados brasileños e IED (Spektor, 2011, p. 237).

Ese es el caso de varios de los gremios económicos colombianos que, como afirma Pastrana (2011, p. 92), se ven atraídos por el gran mercado del gigante del sur. Para la ANDI se trata de un mercado importante y la alianza con este país puede redundar en sendos beneficios en la medida en que se profundicen iniciativas como IIRSA para el desarrollo de interconexión física y energética. Pero el mismo autor aclara que este gremio considera que Brasil no ha asumido el liderazgo esperado y ve con temor el unilateralismo en que podría incurrir en detrimento los intereses comerciales del gremio colombiano. En la misma dirección se mueven las preocupaciones de la SAC y de Fedegan (2011, pp. 95 y 96).

De ello se desprende un hecho concreto y es que la participación de Colombia en los espacios regionales de integración está fuertemente constreñida a lo favorable que esto resulte para los intereses económicos de los gremios. Así, por ejemplo, en un contexto de debilitamiento de la CAN que ha obligado a los países andinos a aproximarse separadamente a Mercosur, si Brasil intenta sacar provecho de la debilidad individual de los mismos, muy probablemente ocasionará impugnaciones.

La impugnación del poder del hegemon regional incluye con frecuencia el fortalecimiento de los lazos económicos entre las potencias secundarias entre sí y con los Estados más débiles para en conjunto constituir contrapesos que aumenten el poder relativo frente a la potencia regional. En este caso, hay alternativas como intentar reconstruir la CAN, lo cual de por sí traería beneficios para la industria colombiana y revitalizaría la posición negociadora de todos los países andinos frente a Mercosur. O puede Colombia tejer alianzas con otros países para construir alternativas a los espacios liderados por Brasil, y de que esto esté ocurriendo ya hay indicios. En abril de 2011 se firmó en Lima un acuerdo de cooperación entre México, Colombia, Perú y Chile que dio origen al Área de Integración Profunda, que tiene como objetivo servir de plataforma para la inserción de estos países en la poderosa economía del Asia-Pacífico.

En esta iniciativa, en la que participan dos potencias secundarias de la región (Colombia y Chile), se renuncia a la idea de Sudamérica que plantea Brasil y se incluye a México, país que queda excluido de la estrategia del gigante del sur. Además, la idea de desarrollo que subyace a los proyectos brasileños se reemplaza por la idea de competitividad. Y para tragedia de Brasil, no se incluye un ideal de autonomía frente a Estados Unidos. Este proyecto, que resulta tan dispar frente a otros como Mercosur y Unasur, tiene el enorme atractivo de que plantea la posibilidad de acceder a la región de mayor expansión económica del mundo en los próximos años. Y resulta tan atractivo que puede seguir ganando adeptos.

Si Brasil no refuerza el atractivo de los proyectos que lidera, terminará teniendo cada vez menos apoyo, lo que afecta los intereses del mismo empresariado brasileño que hoy se resiste a dar mayores concesiones (Fausto, 2011, p. 49). Esto porque la expansión capitalista de Brasil en la región podría terminar compitiendo con su contraparte china, cuya competitividad es máxima en prácticamente todos los aspectos. Brasil, sin embargo, puede minimizar los efectos de esta impugnación dándole nuevos impulsos a proyectos actualmente estancados como IIRSA para el desarrollo de la infraestructura regional, así como ofrecer términos más favorables para la vinculación de otros países a Mercosur. Y podría además convertir a Unasur en una institución que genere un sentido de propiedad y una esperanza de integración regional que reporte grandes beneficios a los pueblos.

Hay que advertir que iniciativas como el AIP no son alternativas que permitan prescindir de los beneficios de la construcción de una región integrada capaz de enfrentar los retos que la globalización plantea. En Asia-Pacífico, por ejemplo, se encuentran varias de las economías más competitivas del mundo, que difícilmente comprarían nuestros bienes industriales y en cambio sí están en capacidad de inundarnos con sus productos, los cuales se pueden comercializar a bajísimos precios. En otras palabras, se redundaría en la reprimarización de la economía sudamericana que ya se ha venido presentando a lo largo de la última década y aumenta el peligro de someternos a una enfermedad holandesa, es decir, a una desindustrialización provocada por el aumento significativo de los ingresos provenientes de la exportación de recursos primarios,

particularmente hidrocarburos. Se puede seguir trabajando en espacios como AIP o el Proyecto Mesoamérica, pero no pueden estos concentrar todos los esfuerzos que Colombia haga a favor de la cooperación.

Para Brasil es conveniente apoyarse en la región. Pero por dinámicas internas, de momento ha sido renuente a ceder soberanía y a profundizar los espacios de integración. Ante esto, la reacción de las potencias secundarias — para las cuales la integración también es vital — es la impugnación. Mal utilizada puede conducir a la fragmentación y a repetir los fracasos de décadas pasadas en materia de integración. Bien utilizada como instrumento de presión, puede ayudar a construir una región integrada capaz de enfrentar los desafíos que la globalización plantea. En cualquiera de los dos destinos Colombia tiene un rol determinante.

¿Fin del respice *polum*? El futuro de las relaciones de Colombia con Estados Unidos

Sin llegar a afirmar que EE.UU. ha perdido su lugar en el mundo como principal potencia, varios autores como Ramírez (2011, p. 128) y Grabendorff (2002, p. 22), entre muchos otros, coinciden en que ciertos cambios globales han posibilitado que América Latina pueda buscar mayores niveles de autonomía frente al tradicional hegemón.

De la geopolítica sudamericana de la segunda mitad del siglo XX en la que los esfuerzos de autonomía de los diferentes países fueron interpretados por Estados Unidos como amenazas a su seguridad nacional que ameritaban intervención, se ha pasado a un contexto en el que con el final de la Guerra Fría termina la bipolaridad, lo que permite que nuevos países surjan como poderes significativos en la definición de la política global. Eso ha minado la tradicional hegemonía estadounidense que veinte años atrás tenía aun la capacidad de dirigir unilateralmente gran parte de los destinos del mundo. Paralelamente, el derrumbe del bloque socialista implicó que la “amenaza comunista” en América Latina dejara de ser el hecho definitorio de la política exterior norteamericana hacia el sur del continente. A ello se suma que tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos ha replanteado su política exterior y la ha enfocado más hacia Medio Oriente y a la lucha contra el terrorismo. Mientras tanto, América Latina ha perdido su lugar entre las prioridades más altas de la agenda internacional de la tradicional potencia.

Adicionalmente, el surgimiento de nuevos poderes como Brasil, India y China, entre otros, ha llevado a la paulatina construcción de un orden multipolar. Por ello, se ha hecho factible, además de deseable y necesaria, la apuesta por el multilateralismo. En Sudamérica, el desarrollo de los procesos descritos ha llevado a que Brasil se convierta en un actor imprescindible en la agenda exterior de países como Colombia. Sin embargo, no es ésta la primera vez que Colombia diversifica su agenda geográfica. Coyunturas del pasado han llevado a que durante presidencias como las de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), Alfonso López Michelsen (1974-1978), Belisario Betancur (1982-1986), e incluso Ernesto Samper (1994-1998), la alineación con EE.UU. se relativice y se prioricen otras latitudes, y sin embargo en todas esas ocasiones la diversificación ha sido reversible.

Como se ha argumentado, el multilateralismo actual del gobierno Santos también ha sido resultado de coyunturas más que de cambios estructurales, y no se corresponde con una definición de una

estrategia de política exterior más autónoma. Si bien la región ha cobrado valor, esta situación es reversible. Que el *respite polum* llegue a su fin o que se reafirme en el futuro depende de los cambios que se presenten en la política estadounidense y en la fortaleza que alcancen los espacios regionales de cooperación e integración.

Sin embargo, de momento se están produciendo fenómenos que hacen pensar que aunque no de forma irreversible, sí se esté construyendo una región más autónoma y que Colombia haga parte de esta construcción. EE.UU. sigue siendo hoy el principal socio de Colombia en materia comercial⁵ y de seguridad, entre otros aspectos, y difícilmente va a perder ese rol. Sin embargo, los esfuerzos por proyectar una imagen de país capaz de solucionar sus propios problemas (KAS Paper 15, 2012, p. 21) pueden apuntar a la definición de una relación de socios más que de subordinación.

Adicionalmente, la definición de espacios de integración en el eje sudamericano que excluyen a toda Norteamérica y el compromiso por solucionar en la región los problemas de la región, pueden aportar al incremento de la autonomía. Unasur, por ejemplo, ha sido la instancia a la que se ha acudido para encontrar solución a problemáticas como los desencuentros diplomáticos producidos por la firma del acuerdo de cooperación militar entre Colombia y EE.UU., la crisis política de Bolivia, o el deterioro de las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador. Esto es significativo dado que otrora el espacio tradicional para tratar este tipo de problemáticas era la OEA, liderada por EE.UU.

No por eso se afirma que la OEA esté condenada al desuso, pues puede ser aprovechada como espacio de encuentro para tratar asuntos que vinculan a todo el continente, como el tema la problemática referente al tráfico de drogas ilícitas y diversas formas de crimen organizado transnacional. Adicionalmente, hay instancias vinculadas a este organismo como la Comisión y la Corte interamericanas de Derechos Humanos que siguen siendo importantes. Pero lo cierto es que Unasur constituye una alternativa que restringe el alcance de este organismo liderado por EE.UU.

Si la construcción de espacios regionales de integración y cooperación se profundiza, es posible que el deseo de autonomía frente a la potencia del norte se mantenga, pero de presentarse cambios en la coyuntura que lleven a EE.UU. a aumentar su presión sobre el sur del continente, probablemente el tradicional hegemón volverá a encontrar en Colombia a un aliado incondicional.

Conclusiones

La llegada de Santos a la presidencia de Colombia ha generado cambios en el estilo de dirigir el comportamiento exterior del país y se ha producido una diversificación geográfica y temática de la agenda internacional, lo que ha puesto a Colombia a desempeñar un rol relevante en la región. Sin embargo, no se evidencian transformaciones de fondo ni cambios en las prioridades de la política exterior, que siguen encabezadas por la atracción de la IED y la inserción internacional.

⁵ Las exportaciones mensuales de Colombia a EE.UU. en diciembre de 2011 rondaron los US\$ 1.953.129 miles de dólares FOB, superando de lejos a destinos como Ecuador (US\$170.542 miles de dólares FOB) y a Venezuela (US\$137.172 miles de dólares FOB) (DANE, 2012).

Si bien se ha dado una mirada más regional y conciliadora con los vecinos, América Latina más que un fin en sí mismo es un medio para alcanzar objetivos tradicionales de la política exterior colombiana.

Entre tanto, la mayoría de proyectos regionales revisados en este capítulo en la actualidad no llegan a superar una lógica cooperativa, y carecen de inercias institucionales y voluntades reales que puedan llevarlos a convertirse en integración efectiva. Sin embargo, la negativa de Brasil a ceder soberanía y a liderar el desarrollo de estos espacios puede llevar a la impugnación de sus comportamientos internacionales por parte de las potencias secundarias, lo que podría redundar en que en el futuro, tanto para Brasil como para Colombia, Argentina, Chile y Venezuela, se haga necesario profundizar el multilateralismo, realizar concesiones en materia de soberanía y desarrollar patrimonios comunes que deriven en integración, lo que es deseable en la medida en que generando interconexión política, física, económica y social, puede apuntarse al desarrollo económico con carácter redistributivo que permita afrontar los retos y beneficiarse de las potencialidades que la globalización representa.

Por otra parte, los desarrollos regionales han apuntado a aumentar la autonomía frente a EE.UU. y ciertamente las transformaciones globales contemporáneas han favorecido este propósito. Sin embargo, la carencia de estrategias claras de construcción regional garantiza que éste no sea un fenómeno irreversible y que cambios en la coyuntura puedan llevar a un realineamiento con la potencia del norte, particularmente en los países que como Colombia, la relación con EE.UU. sigue siendo prioritaria.

Recomendaciones

La inserción internacional, y particularmente en Asia-Pacífico, debe ser una prioridad para Colombia y en esa medida son muy importantes iniciativas como la del AIP, impulsada actualmente por el gobierno colombiano. Sin embargo, la inserción no puede considerarse un sustituto de la integración dado que, a diferencia de la primera, ésta representa la posibilidad de afrontar nuevos desafíos globales que van más allá de lo estrictamente comercial.

En ese sentido los gobiernos sudamericanos, actuales y sucesivos, deben ser conscientes de que la globalización implica cambios en la concepción tradicional de la soberanía, pues los nuevos desafíos desbordan las capacidades del Estado nacional moderno. Ceder soberanía no conlleva entonces un debilitamiento del Estado sino la construcción colectiva de capacidades que redundan en la revitalización del actor político internacional por excelencia. Así pues, es necesario perder el miedo a la soberanía compartida, lo que se debe manifestar en el fortalecimiento institucional de los organismos regionales para que estos adquieran la capacidad de crear obligaciones para los Estados y para los pueblos de modo tal que se pueda direccionar a Sudamérica hacia un bienestar común.

Referencias

- Altmann Borbón, J. (2009). EL ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? *Nueva Sociedad*, 219, pp. 127-144.
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 91-121). Bogotá: FESCOL.
- Bermúdez, C. (2011). La integración regional a comienzos del siglo XXI: MERCOSUR y UNASUR. *Memorias*, pp. 202-231.
- da Motta Veiga, P., & Polónia, S. (2011). Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites. En B. Sorj & S. Fausto (Coords.), *Brasil y América del Sur: Miradas cruzadas* (pp. 199-246). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- DANE. (2012, enero). *Colombia, exportaciones totales, según CIIU Rev. 3*. Recuperado el 29 de marzo de 2012 en: http://www.dane.gov.co: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=56
- El espectador.com. (2011, agosto 4). *Ex presidente Lula dice que relación con Uribe fue de desconfianza*. Recuperado el 3 de marzo de 2012 en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-289440-expresidente-lula-dice-relacion-uribe-fue-de-desconfianza>
- Fausto, S. (2011). El gigante suramericano se mueve, pero sus vecinos no se quedan parados. *Perspectiva*, 27 pp. 45-49.
- Grabendorff, W. (2002). Perspectivas de una integración política en América del Sur. *Nueva Sociedad*, 177, pp. 21-34.
- Gudynas, E. (2006). *El camino de la integración sudamericana*. CLAES, D3e. Recuperado en marzo 4 de 2010 desde: <http://www.comunidadsudamericana.com/analisis/CumbreSudamericanaClaesCeades.pdf>
- Guerra Borges, A. (1998). Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina. *Pensamiento Propio*, 8, pp.17-34.
- KAS Paper 15. (2012). *La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?* Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pastrana, E. (2011). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. En B. Sorj & S. Fausto (Coords.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 75-116). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Ramírez, S. (2011). América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 125-144). Bogotá: FESCOL.
- Ramírez, S. (2011). Colombia: fronteras terrestres, vecindad e integración. En S. Borda, G. Bell, H. J. Gómez, S. Ramírez y M. Reina, *Misión de Política Exterior 2009-2010* (pp. 295-334). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Salcedo, F. (2011). Anexos Estadísticos. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 311-460). Bogotá: FESCOL.
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En B. Sorj & S. Fausto (Coords.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 161-198). Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Vieira Posada, É. (2011). Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 145-178). Bogotá: FESCOL.





Reseñas

Editor: Stefan Jost. Prof., Dr., es jurista y politólogo, enseñó Ciencias Políticas en la Universidad de Trier. Estudió Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad del Saarland en Saarbrücken, y realizó el posgrado en Integración Europea; en 1994 realizó el doctorado, su tesis versó sobre “El centro político de España: UCD al partido Popular”; en 2002 realizó el segundo doctorado con el tema “Bolivia, sistema político y proceso de reforma 1993-1997”.

Entre 1993 y 1998 fue director de la oficina de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia, de 1994 a 1998 de desempeñó como catedrático de Ciencias Políticas y Derecho Constitucional en la Universidad Católica de la Paz, Bolivia; entre 1998 y 2001 fue director del programa de Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer para América Latina. Actualmente es director de la Konrad Adenauer en Colombia. Sus intereses investigativos son Bolivia, Colombia y el desarrollo constitucional democrático y de partidos en América Latina.

Director Académico: Eduardo Pastrana Buelvas. Abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC), Colombia. Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig, Alemania. Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), en donde se desempeña actualmente como Director del Departamento de Relaciones Internacionales y Editor de la revista *Papel Político* de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI), Consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia. Colabora como columnista de la revista *Semana.com*. Es Profesor Invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig, Alemania, y miembro de la *International Studies Association*. Ha sido profesor en las universidades de Castilla La Mancha (España) y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

Este trabajo intenta a lo largo de sus cuatro secciones dar cuenta de los posibles cambios y continuidades que presenta la política exterior colombiana, luego del último cambio de gobierno, es decir, la transición de Uribe a Santos. Dicho cambio ha generado un gran debate nacional e internacional sobre las posibles transformaciones de fondo o de forma que el actual presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, y su canciller, María Ángela Holguín, han introducido en las dinámicas de la política exterior de Colombia. En consecuencia, esperamos, tal como fue concebida, que esta obra contribuya al estudio y al debate teórico y político sobre tales cambios, sean estos coyunturales para algunos o estructurales para otros. Además, que sirva para interpretar las visiones del mundo que se expresan en la agenda de los diseñadores y ejecutores de la política exterior colombiana. En otras palabras, queremos estimular la reflexión sobre la naturaleza de las acciones internacionales de Colombia y si hoy existen factores que permitan pensar que el país pueda convertirse en un jugador de peso en la configuración regional.

La Fundación Konrad Adenauer —KAS, por sus siglas en alemán— es una fundación política alemana comprometida con el movimiento democrata cristiano, sucesora de la Sociedad de Formación Política Democrata Cristiana, fundada en 1956 y desde 1964 se honra con el nombre del primer canciller federal. La KAS trabaja hace más de 40 años en Colombia cooperando en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el fomento del respeto a los derechos humanos, así como en la promoción de la integración regional, la formación política y la participación ciudadana activa.



Colombia: ¿una potencia en desarrollo? escenarios y desafíos para su política exterior
se terminó de imprimir en Bogotá D.C. en el mes de mayo de 2012
en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.
Somos una empresa responsable con el ambiente.