



# MISIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA



Libertad y Orden

Ministerio de Relaciones Exteriores  
República de Colombia



FEDESARROLLO 40 AÑOS



**BID**



# MISIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA

**Informe Final<sup>1</sup>**

Abril 2010

## **Miembros de la Misión**

Gustavo Bell  
Sandra Borda  
Hernando José Gómez  
Socorro Ramírez  
Mauricio Reina  
Camilo Reyes  
Juan Gabriel Tokatlian

## **Secretaría Técnica**

Fedesarrollo

## **Secretario Técnico**

Mauricio Reina

---

<sup>1</sup> El trabajo de la Misión contó con el soporte de dos asistentes de investigación de Fedesarrollo, Carolina Gracia y Sandra Oviedo, y con el apoyo irrestricto de María Mercedes González, Asesora del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia.

Las opiniones y conceptos expresados en este documento son de responsabilidad estricta de sus autores y no comprometen al Gobierno colombiano, ni a las entidades vinculadas a esta iniciativa.



Libertad y Orden

Ministerio de Relaciones Exteriores  
República de Colombia



**FEDESARROLLO** 40 AÑOS



**BID**



# TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	III
RESUMEN EJECUTIVO.....	VI
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. ENTORNO GENERAL.....	3
II.A. ÁMBITO GLOBAL.....	3
II.A.1. <i>Asuntos globales</i> .....	5
a) Paz y seguridad.....	5
b) Cambio climático.....	7
c) Crisis del multilateralismo.....	7
d) Crisis económica.....	8
e) Intereses de Asia.....	9
f) Seguridad humana - Las metas del milenio.....	10
g) Migraciones.....	11
II.A.2. <i>Agenda global con importancia para Colombia</i> .....	12
a) Crimen organizado, narcotráfico y manejo de las drogas ilegales.....	12
b) Derechos humanos.....	13
c) La inserción en la economía mundial.....	14
d) Las reformas al multilateralismo.....	15
e) Medio ambiente y recursos naturales estratégicos.....	16
f) Cooperación.....	17
g) La sociedad civil en las relaciones internacionales.....	18
II.B. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UN CONTEXTO CAMBIANTE E INCIERTO.....	18
II.B.1. <i>El ocaso de la Doctrina Monroe</i> .....	19
II.B.2. <i>Diferenciación de regímenes y frenos a la democracia</i> .....	20
II.B.3. <i>Revalorización de la fuerza militar y agudización de conflictos de seguridad</i> .....	21
II.B.4. <i>Fragmentación, más que integración</i> .....	23
II.B.5. <i>Espacios para liderazgos regionales</i> .....	24
II.C. ÁMBITO NACIONAL.....	26
III. TEMAS IMPORTANTES EN LA AGENDA Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS.....	29
III.A. SEGURIDAD.....	29
III.A.1. <i>El gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) y su política de seguridad</i> .....	30
III.A.2. <i>La desmovilización paramilitar y la Ley de Justicia y Paz</i> .....	30
III.A.3. <i>Los nuevos desafíos</i> .....	32
III.A.4. <i>Recomendaciones</i> .....	34
III.B. DROGAS ILEGALES Y NARCOTRÁFICO.....	35
III.B.1. <i>Recomendaciones</i> .....	37
III.C. DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.....	39
III.C.1. <i>La discrepancia entre las normas y la realidad</i> .....	40
III.C.2. <i>Los dilemas de la justicia transicional</i> .....	41
III.C.3. <i>Organizaciones internacionales y Organizaciones No Gubernamentales</i> .....	42
III.C.4. <i>Recomendaciones</i> .....	42
III.D. DIMENSIONES RELEVANTES PARA COLOMBIA DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES.....	44
III.D.1. <i>Recomendaciones</i> .....	46
III.E. RELACIONES BILATERALES Y REGIONALES.....	47
III.E.1. <i>Relaciones con Estados Unidos</i> .....	47
a) La política exterior estadounidense: cambio y continuidad.....	47
b) Política exterior hacia Estados Unidos.....	49
c) Recomendaciones.....	50
III.E.2. <i>Fronteras terrestres, países vecinos e integración</i> .....	51
a) Agudización de la problemática fronteriza.....	51

b)	Relaciones de vecindad .....	52
c)	Integración, concertación y cooperación.....	55
d)	Amenazas y oportunidades para Colombia .....	56
e)	Colombia-Brasil: una relación en proceso de descubrimiento .....	57
f)	Recomendaciones.....	59
III.E.3.	<i>Relaciones con el Gran Caribe</i> .....	61
a)	Colombia ante el Gran Caribe.....	63
b)	Recomendaciones.....	64
III.E.4.	<i>Relaciones con Asia</i> .....	66
a)	Recomendaciones.....	68
III.E.5.	<i>Relaciones con la Unión Europea</i> .....	70
a)	Recomendaciones.....	72
III.E.6.	<i>Relaciones con África y Medio Oriente</i> .....	72
a)	Recomendaciones.....	74
III.F.	ECONOMÍA, COMERCIO E INVERSIÓN .....	74
III.F.1.	<i>Situación del comercio exterior y la inversión extranjera</i> .....	75
III.F.2.	<i>Relaciones económicas con los vecinos</i> .....	76
III.F.3.	<i>Relaciones con Asia-Pacífico</i> .....	78
III.F.4.	<i>Recomendaciones</i> .....	79
III.G.	MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS.....	83
III.G.1.	<i>Acciones ambientales en el ámbito internacional</i> .....	84
III.G.2.	<i>Amenazas a la biodiversidad</i> .....	85
III.G.3.	<i>El reto de los recursos naturales estratégicos</i> .....	85
III.G.4.	<i>Recomendaciones</i> .....	86
IV.	OTROS TEMAS RELEVANTES EN LA AGENDA Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS .....	90
IV.A.	LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL COLOMBIANA.....	90
IV.A.1.	<i>Recomendaciones</i> .....	91
IV.B.	COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	92
IV.B.1.	<i>Recomendaciones</i> .....	93
IV.C.	CIENCIA Y TECNOLOGÍA .....	94
IV.C.1.	<i>Recomendaciones</i> .....	95
IV.D.	MINORÍAS.....	95
IV.D.1.	<i>Recomendaciones</i> .....	96
IV.E.	CULTURA .....	97
IV.E.1.	<i>Recomendaciones</i> .....	97
IV.F.	EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA .....	98
IV.F.1.	<i>Recomendaciones</i> .....	99
IV.G.	LA CANCELLERÍA Y EL SERVICIO EXTERIOR COLOMBIANO .....	101
IV.G.1.	<i>Misiones en el exterior</i> .....	101
IV.G.2.	<i>Personal</i> .....	102
IV.G.3.	<i>El servicio exterior</i> .....	102
IV.G.4.	<i>Comparación con el contexto internacional</i> .....	103
IV.G.5.	<i>Recomendaciones</i> .....	104
IV.H.	LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO .....	104
IV.H.1.	<i>Continuidad, integralidad y consenso</i> .....	105
IV.H.2.	<i>Actores y dispositivo diplomático</i> .....	106
ANEXO 1.	DOCUMENTOS DE APOYO ENCOMENDADOS A EXPERTOS .....	105
ANEXO 2.	BIBLIOGRAFÍA BÁSICA SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE COLOMBIA .....	106

## PRESENTACIÓN

En las últimas décadas el país enfrentó dificultades domésticas de enorme complejidad que afectaron también su capacidad de maniobra en la política exterior y su reputación internacional. En buena medida por esa situación, nuestra política exterior ha sido tímida y gran parte de la energía y tiempo se ha tenido que dedicar a explicar al mundo esa realidad. Gracias al derrotero fijado en los años recientes para recuperar la seguridad, la confianza inversionista y la cohesión social, la situación interna evolucionó muy positivamente, lo que repercutió de manera favorable en la política exterior y la percepción internacional del país. Sin duda, hay frentes y problemas de gran envergadura por atender, pero el momento que vive Colombia, el lugar de confianza y respeto que se ha ganado, y las nuevas oportunidades que ofrece al mundo, permiten que el país se ocupe de otra manera de su política exterior: de una manera más audaz y sin complejos, con visión más estratégica y de largo plazo.

Desde inicios del siglo XX, el gobierno colombiano ha encomendado a misiones de expertos el análisis y diagnóstico de temas puntuales y estratégicos en materia económica como el empleo, la pobreza, el gasto, el manejo fiscal. La experiencia ha resultado ser muy fructífera: han promovido el debate público sobre la manera de abordar esos temas, y ha sido para los distintos gobiernos fuente de insumos, ideas y recomendaciones claves para la formulación de políticas públicas.

La Cancillería decidió replicar el modelo de esa experiencia del país en el área de la política exterior y las relaciones internacionales. La consolidación de una política exterior de mediano y largo plazo es justamente uno de los frentes en los que se desarrolla el principio amplio que fundamenta el trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores: el principio de integralidad de la política exterior. Se busca fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio y hacerla más eficiente, pero también promover espacios de discusión de alto nivel que apoyen su tarea de elevar el peso específico de la política exterior en la agenda de política interna. En este contexto se inscribe la iniciativa de conformar y consultar una Misión de Política Exterior.

Se comisionó a siete expertos de destacada trayectoria en sus diferentes disciplinas con miras a que reflexionaran e hicieran un diagnóstico sobre lo que Colombia puede y debe hacer en el mediano y largo plazo para desarrollar una política exterior más eficaz, teniendo en cuenta las oportunidades y los riesgos del entorno internacional. El grupo de expertos estuvo conformado por Camilo Reyes, Gustavo Bell, Hernando José Gómez, Juan Gabriel Tokatlian, Mauricio Reina, Sandra Borda y Socorro Ramírez.

Para nutrir este trabajo con la experiencia de otros países, y enriquecerlo con aportes sobre la percepción que desde fuera se tiene de Colombia y de su entorno, la Cancillería invitó a dos asesores internacionales, el profesor Jorge Domínguez, experto en política latinoamericana y vicerrector de la Universidad de Harvard, y el ex canciller de Brasil, Luiz Felipe Lampreia. Se contó además con la coordinación técnica de uno de

los centros de investigación más importantes del país, Fedesarrollo, en cabeza de Mauricio Reina.

El grupo de la Misión trabajó de manera rigurosa, exhaustiva, autónoma e independiente, para proponerle no sólo al gobierno, sino también, al Estado y a la sociedad, una serie amplia de recomendaciones. Si bien en relación con el gobierno esas recomendaciones no tienen carácter vinculante y algunas de ellas se refieren a temas de política interna, la Cancillería ya emprendió su estudio y uno de sus retos inmediatos es diseñar, a partir del informe de la Misión, los lineamientos estratégicos de la política exterior de los próximos años.

La Cancillería invitó al ex primer ministro de Gran Bretaña, Tony Blair, a que leyera un resumen ejecutivo de este documento. Además de valorar muy positivamente el esfuerzo de la Misión, el ex primer ministro le transmitió a esta Cancillería una idea de especial interés: Colombia tiene una historia exitosa para contar; el mundo reconoce el esfuerzo del país para recuperar la seguridad; ése, sin duda, es un activo que no se puede perder. Por eso, es hora de que el país desarrolle y posicione un tema que, distinto al de la seguridad, lo instale como referente internacional. El medio ambiente, y en particular el cambio climático y la biodiversidad, bien podrían ser ese nuevo referente. Junto con esta sugerencia, el Gobierno acoge las ideas y recomendaciones que hace el informe de la Misión, para avanzar en una agenda sólida que incorpore los activos y propuestas que el país adelanta en esa materia.

La Misión de Política Exterior presentó sus conclusiones a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en cabeza del Presidente y Vicepresidente de la República, con la presencia de los ex presidentes, algunos ex cancilleres y congresistas; también al gabinete ministerial y al equipo directivo de la Cancillería. Un agradecimiento muy especial a los siete expertos comisionados, por el compromiso, el profesionalismo y la seriedad con que asumieron este reto, y por su disposición para encarar de manera abierta y franca las discusiones, especialmente aquéllas con el equipo de la Cancillería. Muchísimas gracias a Fedesarrollo y a Mauricio Reina por la dedicación, esfuerzo y entusiasmo con que llevaron adelante la coordinación técnica, y a los asesores internacionales por los valiosísimos comentarios recibidos durante el proceso.

A todos los consultores, expertos y entidades que fueron convocados por la Misión para elaborar estudios sectoriales, nuestros sinceros agradecimientos. Gratitud especial con los miembros de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores por su respaldo y sus comentarios, y un reconocimiento al ex primer ministro de Gran Bretaña, Tony Blair, y a su grupo de asesores por la generosidad e interés con que se acercaron a este proyecto. Este ejercicio no hubiera sido posible sin el aporte económico de la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Fiduciario Sueco. Nuestros agradecimientos a los representantes de la CAF y el BID en Colombia, Víctor Traverso y Rodrigo Parot, y al Gobierno de Suecia.

El informe de la Misión de Política Exterior es, sobre todo, un aporte esencial para quienes vengán y asuman de aquí en adelante la tarea de contribuir a que la política

exterior tenga el lugar que merece en la agenda de política interna. Es el momento de aprovechar las condiciones favorables del entorno, y el lugar de respeto y confianza que el país ha logrado recuperar y consolidar, para pensar en una política exterior de Estado para el mediano y largo plazo que, independientemente del gobierno de turno y de las necesidades que impongan las circunstancias, defienda y promueva estratégicamente los intereses de Colombia como nación.

**Jaime Bermúdez Merizalde**  
Ministro de Relaciones Exteriores



## RESUMEN EJECUTIVO

La política exterior colombiana atraviesa una de sus peores crisis en mucho tiempo. El país enfrenta un complejo panorama con algunos de sus interlocutores. En el ámbito regional, la relación con Venezuela se deteriora cada vez más, mientras el vínculo con Ecuador está saliendo de una profunda crisis que aún no ha quedado del todo atrás. Otros países de la región observan con recelo la política exterior colombiana, mientras los más afines a las posiciones nacionales guardan una prudencia que raya en la indiferencia. Entre tanto, las relaciones con Estados Unidos, principal referente internacional de Colombia, han entrado en una etapa de ambigüedad e incertidumbre.

Ante este panorama, Colombia debe hacer un replanteamiento de su política exterior. Actualmente el país tiene la oportunidad de formular una nueva estrategia de relacionamiento con el mundo, en la medida en que han cambiado varias de las circunstancias internas que llevaron a la política exterior a esta encrucijada. Para delinear unos nuevos derroteros de las relaciones internacionales del país es necesario examinar cuáles son los factores que determinaron su curso en el pasado reciente, así como las transformaciones globales, regionales y nacionales que ahora permiten buscar un nuevo rumbo.

### La política exterior colombiana en el pasado reciente

En la última década la política exterior colombiana se ha caracterizado por una profundización del tradicional alineamiento del país con Estados Unidos, así como por haber privilegiado la dimensión militar y el tema de la seguridad en las relaciones internacionales. Esas características no son resultado del azar, sino que surgen de la interacción de condiciones domésticas e internacionales.

Uno de los principales determinantes de la manera en que Colombia se ha relacionado con el mundo en el pasado reciente ha sido la lucha contra los grupos armados ilegales. A fines de los años noventa Colombia enfrentaba una seria amenaza existencial encarnada por la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico. Aunque la existencia de esos tres fenómenos data de tiempo atrás, en la década pasada los grupos ilegales alzados en armas se fortalecieron mediante la práctica y el usufructo del narcotráfico, entre otros mecanismos, convirtiéndose en factores que ponían en riesgo la supervivencia misma del Estado y la sociedad. La magnitud de esa amenaza llevó al Estado a poner en el primer lugar de sus prioridades el fortalecimiento de su capacidad militar y la lucha contra los actores ilegales.

Esta situación condujo a un distanciamiento de Colombia de la realidad regional. La inevitable dedicación de la atención y los recursos del Estado a la lucha contra los actores ilegales fortaleció el ensimismamiento de Colombia y la desatención a los fenómenos regionales, rasgos que históricamente habían sido característicos de la política exterior del país. Paralelamente, varios países de la región veían con

desconfianza los avances del narcotráfico y la subversión en Colombia, al punto de dudar de la capacidad del gobierno para controlar y revertir esos fenómenos. A ello se sumaba una gran inestabilidad en países vecinos como Venezuela y Ecuador, cuyas instituciones estaban amenazadas por el caos político y la ebullición social. De esta manera, la necesaria concentración del Estado colombiano en la construcción de soluciones al conflicto interno, la inestabilidad de algunos vecinos y su desconfianza sobre lo que sucedía en el país redundaron en un escenario que dificultaba la cooperación de Colombia con la región.

Esta situación se vio exacerbada con la decisión de Colombia de convertir a Estados Unidos en su principal aliado en la lucha contra el narcotráfico y la subversión, resultado de las necesidades que imponía la coyuntura. Ante la aprehensión y la inacción de distintos países en el ámbito global, el gobierno colombiano decidió estrechar a fines de los años noventa sus lazos de cooperación económica y militar con Estados Unidos a través del Plan Colombia, que buscaba dotar al Estado de recursos y armamento para enfrentar el narcotráfico y la subversión. La incapacidad del gobierno para explicar adecuadamente los propósitos y los alcances del Plan hicieron que aumentara la desconfianza en la región, que no entendía cabalmente lo que estaba sucediendo en el país.

El estrechamiento de los lazos de Colombia con Estados Unidos y las molestias de los países vecinos se profundizaron de manera radical después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. A raíz de ese episodio, el gobierno colombiano decidió sumarse a la cruzada de la administración Bush contra el terrorismo, dándoles ese carácter a los actores ilegales colombianos. Así se profundizó la internacionalización formal del conflicto armado colombiano, con la incorporación del Plan Colombia, iniciado por la administración Pastrana, a la Política de Seguridad Democrática del nuevo gobierno de Álvaro Uribe.

La relación del gobierno colombiano con la administración Bush generó mayor prevención entre algunos países vecinos, que estaban optando por gobiernos con posiciones ideológicas distintas. Esa inquietud se vio exacerbada con la concentración de los grupos armados ilegales en algunos ámbitos de las zonas de frontera. La debilidad del Estado colombiano y de los países limítrofes en esas zonas fronterizas las convirtió en caldo de cultivo y a la vez en refugio de guerrillas, paramilitares y narcotraficantes, lo que enrareció aún más las relaciones de Colombia con los vecinos. Este clima regional se complejizó aún más por la suscripción de un acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos, que le ha generado al país grandes tensiones con naciones vecinas, incluso con algunas con las que se venían construyendo lazos de confianza como Brasil y Chile.

### **Los costos y los límites de la política exterior**

La Política de Seguridad Democrática ha tenido logros muy importantes, aunque incompletos, en su propósito de recuperar el control del territorio nacional por parte del Estado y debilitar la capacidad militar de la guerrilla. Sin embargo, la política exterior que ha acompañado esta estrategia ha tenido costos crecientes que afectan

de manera seria las relaciones internacionales de Colombia y que conllevan la necesidad de su replanteamiento.

El estrechamiento de los lazos con Estados Unidos, así como el hecho de haber priorizado la seguridad en las relaciones exteriores, han hecho más complejas las relaciones del país con la región. Esta situación ha incidido en la percepción de algunos gobernantes vecinos, que han pasado de ver a Colombia como un Estado promotor de iniciativas regionales (en los años ochenta), a verlo como un foco de problemas (en los años noventa) y un país perturbador (en la presente década). Esta situación no sólo se ha traducido en graves tensiones regionales —que han llegado a generar amenazas militares de gobiernos como el de Venezuela, que pretende expandir su propio proyecto político— sino que además ha restringido significativamente las posibilidades de cooperación con los vecinos, en momentos en que Colombia necesita de ella para terminar de resolver el conflicto interno.

La prioridad de la dimensión militar y de la seguridad en las relaciones internacionales del país también ha tenido costos para las instituciones de la política exterior colombiana. En los últimos años se ha fortalecido notablemente el personalismo con que el Presidente de la República ha encarado el manejo de las relaciones internacionales, lo que ha ido de la mano de una participación creciente del Ministerio de Defensa en estos procesos. Ambos fenómenos han restringido el rol de la Cancillería colombiana, lo que ha reducido el margen de maniobra para fortalecer las relaciones internacionales del país y representa una onerosa pérdida institucional en el mediano plazo.

Además los costos de la política exterior colombiana han empezado a erosionar algunos de sus logros. Ese es el caso de las relaciones económicas internacionales, una dimensión en que la Administración Uribe ha hecho importantes esfuerzos para recuperar parte del terreno perdido en la internacionalización de la economía colombiana, mediante la búsqueda de una mayor diversificación de las relaciones comerciales y financieras del país. Algunos de esos esfuerzos se han visto frustrados por las dificultades de otras dimensiones de las relaciones internacionales, como lo muestra el estancamiento del proceso de ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en Washington, resultado en gran medida de la situación de los derechos humanos en el país, o el cierre paulatino del mercado venezolano para las exportaciones colombianas, como señal de rechazo del presidente Chávez al acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos. De continuar este proceso se podrían restringir las posibilidades económicas de Colombia, lo que representaría una desventaja frente a otros países de la región como Chile, México, Perú y Centroamérica.

Los costos que conlleva el rumbo que ha tomado la política exterior han contribuido a profundizar el tradicional aislamiento de Colombia frente a lo que pasa en el mundo. La concentración en resolver los problemas de seguridad ha hecho que el país no esté aprovechando oportunamente las posibilidades que ofrecen los profundos cambios que está viviendo el escenario internacional. Como se discute más adelante, en los últimos años el mundo ha estado viviendo una profunda transformación en áreas

como la redistribución del poder de Occidente a Oriente, el renovado interés en los temas ambientales y la creciente demanda por recursos estratégicos como los alimentos y los energéticos, que plantean oportunidades significativas para América Latina y que algunos países de la región ya están aprovechando. La virtual indiferencia que hasta hace poco había tenido Colombia hacia esos fenómenos ha sido especialmente grave teniendo en cuenta que su potencial aprovechamiento futuro requiere de una preparación previa en que el país no puede improvisar.

Adicionalmente, Colombia está corriendo el riesgo de perder uno de los activos más importantes que ha tenido históricamente en sus relaciones con el mundo: el respeto por el derecho internacional. Episodios como el bombardeo en territorio ecuatoriano del campamento de Raúl Reyes, cabecilla de las FARC, han generado rechazo entre los países de la región y no deben volver a repetirse.

## Cambios del entorno

En los últimos años se han dado cambios importantes en el entorno internacional, regional y doméstico, que configuran una oportunidad para que Colombia haga un viraje en su política exterior.

El escenario internacional está atravesando una etapa de profundos cambios estructurales, algunos de los cuales son de especial importancia para Colombia. El desarrollo de procesos económicos, políticos y sociales en Asia está significando una redistribución del poder de Occidente a Oriente. Más que un fenómeno coyuntural, este proceso tiene carácter estructural y una muestra de sus implicaciones son las estimaciones que sugieren que en el año 2040 las economías asiáticas representarán dos terceras partes de la producción y el ingreso mundiales. Esta perspectiva pone de presente los riesgos que conlleva la debilidad diplomática del país en Asia y el Pacífico.

La erosión paulatina de la hegemonía estadounidense se da en medio de un debilitamiento de las instituciones multilaterales, lo que genera inquietud dada la naturaleza de la coyuntura. La transición del sistema internacional y los problemas que enfrenta sugieren que la vía para abordarlos es la de los organismos multilaterales, justo en momentos en que ellos lucen anquilosados frente a las necesidades de la agenda global. Esta situación reviste especial importancia para Colombia si se tiene en cuenta que los organismos multilaterales juegan un papel significativo en varias dimensiones de los problemas domésticos, como los derechos humanos. El país tampoco puede ser ajeno a fenómenos como la creciente internacionalización de la justicia, que ha llevado a la comunidad internacional y a organismos como la Corte Penal Internacional a fijar su atención sobre procesos domésticos como el de la Ley de Justicia y Paz.

Entre tanto, la perspectiva sobre los temas de seguridad en el mundo ha cambiado desde que el gobierno colombiano decidió sumarse a la estrategia anti-terrorista de la administración Bush. Estos cambios tienen especial relevancia para Colombia en la medida en que la seguridad siga jugando un papel central en la política exterior del país. Los costos de la doctrina Bush contra el terrorismo han generado

cuestionamientos internacionales y el planteamiento de alternativas al uso predominante de la fuerza a favor de opciones también apoyadas en la disuasión y el diálogo. Entre tanto, la preocupación por la proliferación nuclear ha crecido, a la par con las inquietudes que genera la multiplicación de conflictos domésticos que amenazan con extenderse a la esfera internacional.

El ámbito económico global también plantea cambios de importancia. La reciente crisis financiera internacional ha puesto sobre la mesa la necesidad de replantear el rol de organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y ha puesto de relieve la necesidad de la coordinación de políticas económicas entre un número cada vez más amplio de países, como lo muestra el creciente protagonismo del G-20 frente al debilitamiento del G-8. Entre tanto, se ha dado una tendencia hacia una mayor desigualdad en el mundo pero con un cambio en los roles frente a la tradicional discusión Norte-Sur. Mientras algunos países del Sur han podido avanzar de manera decidida hacia el desarrollo (los asiáticos), otros han tenido avances más modestos (los latinoamericanos) y otros más siguen perdiendo la lucha contra la pobreza (los africanos). Estos re-equilibrios de poder configuran un entorno que le permite a Colombia trabajar de manera efectiva para superar los retos y aprovechar las oportunidades que ofrece el ámbito global.

El escenario internacional también plantea crecientes oportunidades en dos campos que serán fundamentales para la reformulación de la estrategia internacional del país: el medio ambiente y los recursos estratégicos. El temor por los estragos del calentamiento global ha vuelto a poner los temas ambientales en los lugares prioritarios de la agenda global, lo que representa una gran oportunidad para que Colombia aproveche su condición privilegiada de ser el segundo país más rico en biodiversidad en el planeta, el primero en número de especies de aves, el número dos en anfibios y el número tres en plantas vasculares, y uno de los diez más ricos en agua dulce. Paralelamente, el desarrollo de la economía mundial y el crecimiento de países como China e India han significado un notable aumento de la demanda por recursos cada vez más escasos, como los energéticos y los alimentos. Colombia tiene un gran potencial en esos recursos, desde los combustibles fósiles, pasando por las tierras sin explotar, hasta la inmensa biodiversidad. El país puede hacer valer esos recursos en el ámbito internacional y convertirlos en eje de una nueva política exterior, siempre que diseñe una estrategia idónea de desarrollo sostenible.

En medio de estos cambios internacionales, también se han dado virajes en Estados Unidos y en la región que son importantes para el país. El arribo a la Casa Blanca de Barack Obama ha generado toda suerte de expectativas acerca de un posible cambio de la política exterior de Estados Unidos. La concreción de esas expectativas dependerá del balance entre las intenciones del presidente y su margen de maniobra con su propio partido y con el Republicano, así como de la interacción entre la Casa Blanca y el Congreso, que ha adquirido un creciente protagonismo en la formulación de la política exterior.

Hasta el momento Obama ha dado muestras de ser más amigo de la consulta y la concertación que su antecesor, lo que podría representar una oportunidad para el

fortalecimiento del multilateralismo. También ha dado señales de favorecer la búsqueda de un mayor respeto de los derechos humanos, así como de evaluar la posibilidad de adoptar un enfoque distinto frente a las drogas ilegales, explorando un mayor énfasis en la demanda y en la salud pública, y un tratamiento diferenciado para distintas drogas. De cualquier manera, hay que tener en cuenta que durante un periodo de transición la política exterior de Estados Unidos será una combinación de asomos de novedad con una dosis importante de inercia institucional, como lo demuestra la política exterior hacia América Latina donde ha triunfado la inercia y ha seguido dominando la dimensión de la seguridad.

Por su parte, América Latina ha tenido cambios significativos en la última década. La mayoría de los países de la región han buscado mayor autonomía frente a Estados Unidos, proceso que ha estado acompañado por la aparición de nuevos foros de concertación y cooperación regional. La diversidad de tendencias políticas es la nota dominante hoy en día entre los gobiernos latinoamericanos, lo que no ha sido obstáculo para que se presente un debilitamiento del ideal democrático liberal con la aparición de rupturas institucionales y la ausencia de renovación política en todos los ámbitos del espectro ideológico regional. En ese contexto de diversidad política se han abierto posibilidades para la aparición de nuevos liderazgos, como es el caso de la emergencia de Brasil como potencia regional con aspiraciones globales, proceso que ha ido acompañado por una creciente influencia de Venezuela en algunos países y por el debilitamiento del protagonismo de México.

En medio de las fracturas ideológicas y la aparición de nuevos liderazgos, América Latina enfrenta crecientes riesgos y nuevas oportunidades. En los últimos años se ha dado en la región el resurgimiento de viejas tensiones entre algunos países así como la aparición de nuevos conflictos, en el marco de una escalada armamentista y el notable aumento de los presupuestos militares de varias naciones. Entre tanto, la región está aquejada por la transnacionalización del crimen organizado y del problema de las drogas. A la par con estas dificultades crecientes, la región enfrenta nuevas posibilidades internacionales gracias a su riqueza en materias primas, alimentos y productos energéticos, recursos que jugarán un papel estratégico en el escenario global a medida que avance el siglo.

## **Hacia una nueva relación de Colombia con el mundo**

En medio de los cambios que se registran en el escenario global y regional, Colombia tiene la oportunidad de dar un viraje a sus relaciones internacionales. Las amenazas existenciales al Estado y a la sociedad que sustentaron la actual orientación de la política exterior se han reducido de manera sustancial. Aunque la Política de Seguridad Democrática ha tenido problemas y limitaciones, ha fortalecido la presencia del Estado y ha debilitado los actores armados ilegales, por lo cual se debe perseverar en sus aspectos positivos.

Por supuesto que aún quedan muchas asignaturas pendientes, como la aplicación de una adecuada política de reinserción de desmovilizados, el manejo idóneo de las nuevas manifestaciones de los viejos grupos paramilitares, el control efectivo del

crimen organizado y la delincuencia urbana, y la implementación de políticas efectivas de desarrollo en las zonas de frontera, entre otras. Sin embargo, el fortalecimiento que han tenido en los últimos años las fuerzas militares y la presencia del Estado en buena parte del territorio nacional permiten avanzar en la solución de esos problemas sin condicionar la política exterior del país. A ello se suma la creciente confianza de inversionistas nacionales y extranjeros en el futuro económico del país, cuyas perspectivas promisorias dependerán del buen manejo que se haga del auge de los sectores minero y energético.

En este contexto, Colombia debe impulsar una nueva política exterior que busque una diversificación de interlocutores en el escenario internacional, una ampliación de su agenda temática en sus relaciones con el mundo, y un fortalecimiento decidido de los instrumentos para lograrlo. La necesidad de la diversificación de interlocutores y la ampliación de temas es en parte el resultado de la concentración de las relaciones en Estados Unidos y en el problema de la seguridad. Esa diversificación permitiría que Colombia pueda aprovechar las opciones que se abren en la transformación del escenario global y regional, así como las crecientes oportunidades que representarán sus recursos estratégicos a medida que avance el siglo.

Un viraje de la política exterior de esta magnitud no se puede lograr con pequeños ajustes coyunturales que no resuelvan los problemas de fondo. La diversificación y ampliación de la política exterior colombiana requiere de un gran acuerdo nacional dirigido a construir una estrategia activa, apoyada en grandes dosis de voluntad del Estado y la sociedad para sufragar los costos económicos y políticos que conlleva este ajuste. Se trata de una estrategia exigente que debe ser aplicada de un modo pragmático, sin fundamentalismos ideológicos, y que responda ante todo a los intereses nacionales.

La aplicación de esta estrategia activa exige trabajar en labores específicas en más de quince áreas de la política exterior colombiana, que se abordan y discuten en detalle en el informe de esta Misión de Política Exterior. Esas labores específicas no se pueden sintetizar en unos párrafos y su revisión demanda la lectura del informe. Sin embargo, a continuación se presentan algunas sugerencias fundamentales sin las cuales es imposible avanzar hacia una reformulación de la política exterior colombiana.

**1. Colombia debe diseñar e implementar una política exterior de Estado.** Tal objetivo requiere un sustantivo consenso nacional para emprender un esfuerzo persistente y de largo plazo, dirigido a superar los problemas institucionales de la política exterior y a rodear al dispositivo diplomático de recursos y acuerdos sobre la labor que debe desempeñar, así como para inmunizarlo frente al juego político interno y su utilización con fines partidistas o electorales. Una política exterior de Estado exige un gran esfuerzo para superar las políticas meramente coyunturales, reactivas y fragmentadas. Requiere de una visión integral que precise los fines e intereses nacionales, y los medios y metas de la política exterior; que tome en consideración tanto los cambios del contexto como las nuevas tendencias, actores y desafíos regionales y globales; que seleccione contrapesos y aliados, que

establezca prioridades e indicadores de resultados a corto, mediano y largo plazo, todo ello basado en consensos y respaldos mayoritarios.

- 2. El gobierno debe desarrollar y expedir un documento CONPES sobre Derechos Humanos.** Esto permitirá la creación de una política integral de Derechos Humanos articulada con los programas de desarrollo económico y social del país. Los Derechos Humanos son pilares de la vida de cualquier sociedad que se considere civilizada y su garantía debe ser una labor esencial de cualquier gobierno. Un documento CONPES de Derechos Humanos permitiría al país establecer estrategias verificables para avanzar en este campo. A pesar de los progresos recientes en algunos frentes, la violación de los Derechos Humanos sigue siendo un inmenso problema de la sociedad colombiana y un punto de atención de la comunidad internacional.
- 3. Colombia debe introducir ajustes significativos en su manera de encarar las relaciones con sus principales interlocutores y con los países vecinos.**
  - 3.1. Es necesario diversificar los interlocutores internacionales de Colombia y superar las restricciones que ha implicado la relación privilegiada con Estados Unidos. Colombia debe aprovechar las señales de cambio que ha dado la administración Obama para reducir su asimetría con Estados Unidos y ampliar la agenda bilateral hacia temas como las energías alternativas, la biodiversidad y el fortalecimiento de los organismos multilaterales.
  - 3.2. Es prioritario reformular la estrategia de manejo de la relación con Venezuela. Esta relación debe estar basada en el respeto mutuo por las opciones políticas de cada país, y en el principio de no intervención en los asuntos internos. Para evitar los riesgos militares, verificar la situación fronteriza, y dar y obtener garantías de seguridad, conviene aplicar las medidas de confianza definidas por Unasur en noviembre de 2009, lo que puede representar un camino más certero que el del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde tienen una gran incidencia alianzas geopolíticas que escapan al control de un país como Colombia. Además se debe buscar acompañamiento regional e internacional para establecer canales de diálogo y negociación sobre la situación fronteriza y la agenda binacional. Una vez se normalicen las relaciones diplomáticas, se debe explorar una agenda de integración más comprensiva que permita convivir en medio de las diferencias.
  - 3.3. Es fundamental reconstruir la confianza y fortalecer las relaciones con Ecuador. En este proceso se puede capitalizar la participación de los actores que jugaron un rol central en la normalización de las relaciones entre los dos países, como las comunidades de frontera y la participación ciudadana, en especial académica, de organizaciones de mujeres y de grupos empresariales, y el acompañamiento internacional de la OEA, el Centro Carter y de Estados Unidos.
  - 3.4. Es necesario prevenir el deterioro de las relaciones con Panamá alrededor de temas similares a los que han generado problemas con otros vecinos. No se debe esperar a que las relaciones con un vecino se deterioren para actuar sobre las causas de las dificultades. Colombia debe ser sensible a las



inquietudes y los temores de la ciudadanía panameña, en particular respecto al Tapón del Darién.

- 3.5. Colombia debe asumir en toda su integridad su condición de país Caribe. Su compromiso en la región le permite desarrollar una imaginativa y fructífera política exterior, que tenga en la Costa y el Archipiélago las plataformas naturales para su implementación. En ese sentido, Colombia debe cumplir cabalmente sus obligaciones en la Asociación de Estados del Caribe y desarrollar todas las cláusulas de cooperación consignadas en los tratados de delimitación marítima en la región.
  - 3.6. Es necesario fortalecer la relación con Brasil. Para tal fin conviene crear un instrumento bilateral de alto nivel que permita avanzar en el mejor conocimiento de las realidades de los dos países, y en el trámite de los consensos y disensos sobre temas específicos para el fortalecimiento de la confianza mutua.
  - 3.7. Hay que preservar los estrechos lazos de cooperación que existen con Perú, Chile, Costa Rica, México, Canadá, entre otros, y profundizar las relaciones económicas complementarias con ellos.
4. **El gobierno debe redefinir de manera integral su política de fronteras.** Esta iniciativa implica la ejecución de acciones como las siguientes: (i) actualizar la ley y la política de fronteras, las instituciones para manejarlas y los programas para desarrollarlas en forma concertada con los sectores implicados; (ii) construir una presencia integral y democrática del Estado, con la creación de instituciones públicas capaces de garantizar la seguridad ciudadana, la administración de justicia, la creación de infraestructura, el apoyo a proyectos productivos y de conservación de las reservas ambientales; y (iii) acompañar a las comunidades indígenas y negras en la defensa y aprovechamiento sostenible de sus territorios, amenazados por el conflicto.
  5. **El gobierno debe crear un Consejo de Estrategia y Seguridad Nacional que coordine la estrategia nacional de defensa y la ejecución de la política exterior.** Las dificultades que ha vivido el país en el campo de seguridad requieren una instancia que pueda dar cuenta de los desafíos internos y externos. El Consejo sería dirigido por el Presidente de la República, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, y con la coordinación de un Consejero. El Consejo debe tener capacidad de investigación y de cuestionamiento en un ámbito cerrado en donde sea posible el debate, y debe seguir una política global que equilibre los intereses de la política exterior, con los militares y los civiles.
  6. **Colombia debe establecer mecanismos para evaluar el desarrollo del acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos.** Estos mecanismos deben abarcar al menos dos dimensiones. Se debe diseñar un instrumento que permita hacer seguimiento en el ámbito doméstico a los objetivos del acuerdo, que cuente con amplia participación de la academia y la sociedad civil, y que tenga entre sus propósitos evitar que dicho acuerdo condicione la política exterior del país. Además se deben implementar las medidas de confianza acordadas por el Consejo de Defensa Suramericano, que establecen garantías como la entrega del texto integral y la ratificación de que el acuerdo no atentará contra la soberanía, seguridad,

estabilidad e integridad territorial de otros Estados, ni tendrá efectos de ninguna naturaleza sobre el territorio y el espacio de otro miembro de UNASUR. Estas medidas deben estar acompañadas por un compromiso análogo de los demás países miembros de UNASUR de hacer públicos los acuerdos militares que hayan suscrito con terceros.

- 7. Colombia debe organizar en el país una Cumbre internacional con ocasión de la celebración de los 100 años de la lucha contra las drogas ilegales.** En 2012 se cumple un siglo del primer tratado internacional sobre drogas (Convención sobre el Opio de La Haya). La Cumbre propuesta tendría por objeto examinar de manera realista las políticas vigentes. La evaluación en 2009 de la década contra las drogas declarada por Naciones Unidas no fue seria: en ella los estados convalidaron los fracasos conocidos y eludieron una polémica rigurosa sobre el tema. A 100 años del inicio de la lucha contra los narcóticos se impone una revisión realista de logros y desaciertos, de costos y beneficios, de dilemas y opciones.
- 8. Colombia debe recurrir a instancias regionales para promover la discusión de temas relacionados con la seguridad, la defensa y el narcotráfico.** Esta acción no sólo sería consistente con la creciente internacionalización de estos fenómenos, sino que además permitiría al país atenuar la desconfianza y el desacuerdo que generan entre los vecinos las políticas nacionales para enfrentar el narcotráfico y la subversión. De esta manera el país allanaría el terreno para fortalecer la cooperación regional en iniciativas necesarias para la solución del conflicto interno. Para avanzar en este propósito el país puede aprovechar instancias como UNASUR y sus Consejos.
- 9. Colombia debe avanzar de manera decidida en su inserción económica y política en la Cuenca del Pacífico.** Esta iniciativa exige medidas como estas: multiplicar la presencia diplomática del país en la región; aplicar las acciones necesarias para coadyuvar la ratificación del TLC con Estados Unidos en Washington; desarrollar estrategias y acuerdos comerciales para incrementar los flujos de comercio con Asia; buscar alianzas efectivas con los países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico para lograr un reconocimiento en Asia; diseñar y aplicar rigurosamente una estrategia de mediano plazo para lograr el ingreso a APEC, que incluya la búsqueda de un aliado estratégico en Asia que apoye la candidatura de Colombia; desarrollar campañas educativas y culturales que permitan a los colombianos conocer mejor los países de la Cuenca del Pacífico.
- 10. Colombia debe convertir el medio ambiente en uno de los ejes fundamentales de su política exterior.** En este caso confluyen la creciente importancia del medio ambiente en la agenda global con el inmenso potencial que tiene el país en esta área. Colombia debe convertirse en un ejemplo internacional de lo que significa ser buen ciudadano del mundo en temas ambientales. Esa estrategia exige acciones como estas: el fortalecimiento de la política ambiental doméstica mediante la restauración del Ministerio de Medio Ambiente; el avance en el inventario y la protección de la biodiversidad nacional; un mayor protagonismo en las discusiones internacionales y regionales sobre la Amazonía; la fijación de metas específicas

para la reducción de la huella de carbono del país; y el desarrollo y la aplicación de políticas ambientalmente sostenibles para la minería y la agricultura.

**11. Colombia debe convertirse en una potencia regional en la exportación de alimentos.** En este tema también confluyen las crecientes necesidades globales con un importante potencial del país. Colombia es uno de los pocos países de América Latina que puede expandir sustancialmente su producción de alimentos, como lo demuestra el hecho de que sólo cultiva actualmente alrededor de una cuarta parte de sus tierras cultivables. El desarrollo de esta estrategia exige, por lo menos, un viraje radical en la política de protección y estímulos al sector, la aplicación de una comprehensiva reforma a la tenencia de la tierra y aspectos críticos de la política ambiental, el desarrollo de infraestructura de transporte y riego, y la implementación de mecanismos idóneos de mercadeo.

**12. Colombia tendría que aprovechar de la mejor manera posible la Cumbre de las Américas que se celebrará en el país en 2012.** Este sería un foro privilegiado para avanzar en el desarrollo de las acciones y la búsqueda de los objetivos de una nueva política exterior de Estado cuyos derroteros se sugieren en el informe de la Misión de Política Exterior.

En suma, en una década Colombia pasó de ser considerado en muchos escenarios un Estado fallido, a ser un país que ha recuperado la confianza en el futuro y que genera interés entre distintas naciones e inversionistas extranjeros. No obstante, la política aplicada en los últimos años para enfrentar la amenaza de los grupos armados ilegales ha generado costos con los países vecinos y un mayor nivel de conflicto en nuestras fronteras.

Los cambios del entorno nacional e internacional le ofrecen a Colombia la oportunidad de convertirse en un país más equitativo, con una democracia fortalecida y unas relaciones externas más diversificadas. Para ello debe adoptar correctivos en su política internacional, reequilibrar sus alianzas y hacerlas más funcionales con la agenda mundial. Para consolidar los logros internos es indispensable normalizar las relaciones regionales, dando inequívocas señales de nuestro respeto por el derecho internacional y exigiendo el respeto de nuestros vecinos a nuestra soberanía. En el propósito de recobrar la estabilidad en las relaciones con los vecinos puede jugar un papel importante el uso de mecanismos regionales de diálogo y coordinación como UNASUR. Se deben hacer grandes esfuerzos para consolidar un relacionamiento político y económico con la cuenca del Pacífico, con especial énfasis en Asia. Colombia debe contribuir de manera efectiva en los debates internacionales sobre temas críticos como el calentamiento global y el manejo de los recursos energéticos, áreas en las que además el país tiene grandes posibilidades hacia el futuro. El éxito de estos esfuerzos dependerá del fortalecimiento y la continua profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores, que debe ser el instrumento principal para la ejecución de la política exterior del país.

# INFORME FINAL

## I. INTRODUCCIÓN

Este informe de la Misión de Política Exterior es el resultado del trabajo de siete expertos de diversas disciplinas que fueron convocados por la Cancillería colombiana para que en su condición de comisionados propusieran una estrategia que permita consolidar una política exterior de mediano plazo en áreas prioritarias para el país. Las recomendaciones de la Misión, que trabajó con total independencia, no son vinculantes para el gobierno, pero sí deben convertirse en patrimonio de la sociedad y del Estado en la búsqueda de una inserción internacional más favorable para Colombia.

El trabajo de la Misión de Política Exterior tiene especial importancia en la coyuntura actual, cuando la política exterior colombiana atraviesa uno de sus momentos más difíciles en mucho tiempo. El país enfrenta un complejo panorama con algunos de sus interlocutores. En el ámbito regional, la relación con Venezuela se deteriora cada vez más, mientras el vínculo con Ecuador está saliendo de una profunda crisis que aún no ha quedado del todo atrás. Otros países de la región observan con recelo la política exterior colombiana, mientras los más afines a las posiciones nacionales guardan una prudencia que raya en la indiferencia. Entre tanto, las relaciones con Estados Unidos, principal referente internacional de Colombia, han entrado en una etapa de ambigüedad e incertidumbre.

Ante este panorama, Colombia debe hacer un replanteamiento de su política exterior. El país tiene en este momento la oportunidad de formular una nueva estrategia de relacionamiento con el mundo, pues varias de las circunstancias internas que llevaron a su política exterior a la encrucijada actual han cambiado. Este trabajo de la Misión de Política Exterior examina los factores que determinaron el curso de las relaciones internacionales del país en el pasado reciente, así como las transformaciones que se han dado en los ámbitos global, regional y nacional, y a partir de ahí formula unos nuevos derroteros para la política externa colombiana.

Este documento es el resultado de un año de trabajo de la Misión, lapso en el cual los comisionados que la conformaron recibieron distintos tipos de apoyo. Dos asesores internacionales aportaron sus conocimientos mediante sesiones de trabajo con los comisionados y la elaboración de documentos de apoyo.<sup>2</sup> La Misión tuvo a su disposición más de diez estudios especializados encomendados a expertos en distintas áreas,<sup>3</sup> y recibió además el respaldo de la Cancillería colombiana, que apoyó la labor de los comisionados con reuniones de trabajo y la facilitación de documentos. Una primera versión de este informe fue objeto de una lectura por parte del ex Primer

---

<sup>2</sup> Los dos asesores extranjeros de la Misión fueron Jorge Domínguez, actual vicerrector de la Universidad de Harvard, y Luiz Felipe Lampreia, ex canciller de Brasil.

<sup>3</sup> La lista completa de los documentos encomendados aparece en el Anexo de este informe.

Ministro de Gran Bretaña, Tony Blair, y del ex Canciller de Colombia, Rodrigo Pardo, quienes enriquecieron el trabajo con sus valiosos comentarios. No obstante la riqueza y la variedad de estos aportes, los planteamientos plasmados en este informe son responsabilidad exclusiva de los siete comisionados.

La Misión de Política Exterior tiene una deuda con varios trabajos previos sobre las relaciones externas de Colombia. Aunque sería muy dispendioso relacionar cada uno de los trabajos que directa o indirectamente nutrieron las discusiones de la Misión, vale la pena mencionar algunos referentes directos de este esfuerzo por sus recomendaciones para el logro de una mejor inserción internacional de Colombia. Desde el estudio seminal de Gerhard Drekonja, *Retos de la política exterior colombiana* (1983), ha habido diversos ejercicios académicos que analizan la política exterior del país. Algunos de los más destacados del pasado reciente son *Actuar en el mundo* (1993) y *Política exterior para un mundo en transformación* (2006), que se enmarcan en la iniciativa Visión Colombia 2019 II Centenario. Además, existen varios estudios importantes sobre los temas específicos que aborda este informe de la Misión de Política Exterior, algunos de los cuales se consignan en la bibliografía básica que se presenta al final del texto.

Este informe está dividido en tres grandes secciones. La primera se ocupa de las transformaciones más importantes de los últimos años en los ámbitos global, regional y nacional. Su objetivo es analizar el contexto en el que se desarrolló la política exterior colombiana actual, y a partir de ahí proponer las modificaciones que conviene introducir de acuerdo con los cambios del entorno internacional. La segunda sección analiza los temas de la agenda internacional que revisten especial importancia para Colombia, mientras la tercera se concentra en otros asuntos que tienen relevancia específica para el país al margen de su ubicación en el debate global. Los análisis de estos temas se acompañan de sugerencias específicas sobre cada uno de ellos. La suma de éstas conforma el conjunto general de recomendaciones de la Misión de Política Exterior.

## II. ENTORNO GENERAL

La política exterior de un país es en buena medida el resultado de la interacción de sus realidades internas con el entorno. El curso de la política exterior colombiana en el pasado reciente ha sido el producto de la interacción de una realidad interna conflictiva, que llegó a amenazar la existencia del Estado y la organización de la sociedad, con un entorno caracterizado por la desconfianza de algunos gobiernos de la región hacia la situación nacional, y por la elección de Estados Unidos como aliado y referente internacional casi exclusivo del país.

Esta situación ha cambiado en los últimos años en varios sentidos. El entorno internacional vive una transformación estructural, mientras América Latina experimenta profundos cambios políticos y económicos que implican riesgos y oportunidades para el país. Entre tanto, la realidad nacional ha evolucionado, y algunas de las amenazas que ayer parecían letales hoy parecen más manejables o se han transformado en otras. El país, entonces, cuenta con un menú más amplio de opciones para relacionarse con el entorno.

Las tendencias cambiantes del ámbito internacional y regional determinan las opciones con que cuenta Colombia para formular y ejecutar su política exterior, y le plantea al país la posibilidad y la necesidad de reorientar su manera de relacionarse con el mundo.

### II.A. ÁMBITO GLOBAL

En la actualidad, el sistema internacional experimenta el tercer ajuste de las últimas décadas. El primero se produjo tras el colapso de la Unión Soviética y la consolidación de Estados Unidos como poder dominante en el mundo. El resto de países se vieron en la disyuntiva de plegarse o alejarse de él. La mayoría de los países de América Latina, con excepción de Cuba, optaron por acercarse más a Estados Unidos, si bien algunos como Brasil y Chile procuraron conservar espacios de autonomía.

El segundo ajuste del sistema internacional se produjo después del 11 de septiembre del 2001, cuando se profundizó la estrategia de primacía de Estados Unidos ante un potencial enemigo o un poder de igual tamaño en el ámbito internacional. El alarde de fuerza que implicó este viraje llevó a algunos países de América Latina a reevaluar su alineación previa con Estados Unidos, mientras otros, como Colombia, la fortalecieron aún más.

El inicio del tercer ajuste se produjo en 2005, y sigue vigente. En esta etapa, la profundización de la hegemonía de Estados Unidos enfrenta serias limitaciones, evidentes por la percepción de que la intervención militar en Irak fue un fracaso y que el ímpetu unilateral de Washington, al margen de las instituciones multilaterales, implica altos costos para la comunidad internacional. Ante este debilitamiento de la estrategia de Estados Unidos, varios países han optado por políticas que trascienden la dicotomía aceptada en el pasado de apoyar las posiciones de Washington o alejarse de

ellas. China, India, Rusia, los miembros de la Unión Europea, Sudáfrica y Brasil, entre otros, han adoptado estrategias pragmáticas que les permiten colaborar con Estados Unidos en ciertos temas, y a la vez oponerse a sus posiciones en otras materias.

El debilitamiento relativo de la hegemonía de Estados Unidos se da en el contexto de una redistribución del poder internacional de Occidente a Oriente. Desde hace lustros avanzan procesos demográficos, políticos y económicos que han fortalecido la posición global de Asia. Ese proceso ha sido catalizado por la crisis económica internacional: por un lado, ésta ha puesto de presente la capacidad de crecimiento de las economías asiáticas a pesar del estancamiento de Occidente –en especial la capacidad de China e India–; por otro lado, los desequilibrios macroeconómicos de Estados Unidos lo han hecho cada vez más dependiente del financiamiento de China, hoy su principal acreedor. A la par con estos fenómenos, el dólar se ha debilitado, lo que podría llevar a una transición paulatina hacia una o varias nuevas monedas que operen como reserva internacional y unidad de cambio global.

La transformación del escenario internacional ha estado acompañada por varios fenómenos relevantes. La crisis económica internacional ha propiciado políticas de reactivación masivas, lo que ha relegitimado la participación del Estado en la economía y su importancia como regulador del mercado; el espacio de la sociedad civil como interlocutor del Estado y actor por derecho propio en la vida pública y la política internacional se ha ampliado; las políticas de seguridad contra las libertades civiles, y los embates contra las instituciones de las aventuras reeleccionistas de varios gobiernos, en particular de la región, han puesto en crisis la noción de democracia; las instituciones multilaterales, por su parte, lucen anquilosadas: no han sabido acompañar con dinamismo la evolución internacional y responder a los nuevos retos globales; y en América Latina, mientras tanto, surgen iniciativas de concertación con perspectivas inciertas.

El sistema internacional, además, enfrenta dos problemas apremiantes. El primero es la preocupante situación de inequidad en materia económica, social y de género. Independientemente de las divisiones estatales, algunos segmentos de la población se hacen cada vez más ricos y otros más vastos se quedan atrás. Por otra parte, en diversas sociedades subsisten formas abiertas o veladas de discriminación hacia las mujeres. Estas formas de desigualdad –principalmente las socioeconómicas–, enfrentadas a situaciones de debilidad institucional, conducen en numerosas ocasiones al uso de la fuerza y a confrontaciones armadas. Estas nuevas formas de violencia plantean grandes desafíos para la comunidad internacional y los defensores de los derechos humanos y ciudadanos.

La transformación del escenario internacional abre muchos interrogantes. Las consecuencias de las tendencias que se mencionaron aparecerán en un plazo largo, y no son fáciles de predecir. Aunque la posición privilegiada de Estados Unidos se seguirá erosionando, se mantendrá durante algunos años, y aún no es claro si dará paso a un nuevo poder hegemónico –como podría ser el de China– o a un sistema de varios poderes regionales con peso similar. Tampoco es claro el posible destino de las anquilosadas instituciones multilaterales: la mayor disposición de la administración

Obama a dialogar con la comunidad internacional podría darles un impulso, pero éste sólo sería efectivo si esas organizaciones se abocaran a hacer un esfuerzo de reforma. En ese sentido, la Ronda Doha de negociaciones comerciales, la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el desplazamiento del Grupo de los Ocho por el G-20 podrían adquirir una renovada relevancia.

Al margen de las incógnitas que plantea el reajuste del sistema internacional, el proceso será turbulento y propone nuevos retos y oportunidades para países de tamaño e ingreso medio como Colombia. En un escenario cambiante y con desenlace incierto, los países con mayores probabilidades de éxito son aquellos que diversifiquen sus riesgos y oportunidades con estrategias pragmáticas y flexibles, y no los que elijan posiciones rígidas y dogmáticas.

### **II.A.1. Asuntos globales**

La gradualidad de la transformación del sistema internacional permite prever que los temas que hoy ocupan lugares prioritarios en la agenda global lo seguirán haciendo durante al menos el próximo lustro. La evolución de esos temas tendrá gran trascendencia para el mundo y para Colombia, aunque el país no tenga un papel protagónico en esos debates. Esos asuntos globales constituyen un marco de referencia fundamental para la formulación y ejecución de la política exterior colombiana.

#### **a) Paz y seguridad**

El debate sobre la seguridad en el mundo ha dado un giro en los últimos años. Los temores que suscitan la proliferación nuclear y la expansión de los conflictos regionales han desplazado parcialmente la preocupación por el terrorismo. La noción de seguridad, además, ha evolucionado: del concepto limitado de la seguridad física, lo ha hecho hacia una idea más amplia que incluye la garantía de las condiciones de supervivencia digna de las personas y un mayor énfasis en el respeto a los derechos humanos.

El carácter de **la guerra contra el terrorismo** cambió tras los atentados del 11 de septiembre del 2001. La concreción de un acto tan brutal en el corazón de Estados Unidos consolidó una nueva clase de terrorismo: las razones ideológicas y emancipadoras de fenómenos análogos del pasado eran ahora reemplazadas por las del fundamentalismo teológico y el odio. A partir de entonces, el terrorismo empezó a ser visto como una de las principales amenazas para la paz y la seguridad del mundo.

La respuesta a esta nueva clase de terrorismo partió de iniciativas unilaterales, especialmente de Estados Unidos. Se privilegió la represión sobre la prevención de las causas del fenómeno, y se estigmatizó al otro sin atender sus razones. Estados Unidos, entonces, lideró una guerra que se inició con la ocupación de Afganistán y que se ha caracterizado por su naturaleza no convencional, su propósito aniquilador y su duración prolongada. Estos rasgos, en la práctica, han borrado los límites entre la fase



de la guerra y el logro de la paz, y han impedido anticipar una definición de lo que podría ser el 'final' de la lucha.

Se ha instalado entonces una especie de paz frágil e inestable entre Estados, grupos transnacionales ilegales y fuerzas contestatarias, sin reglas de juego, pero sí con una alta probabilidad de producir un número elevado de víctimas. Este modo de hacer frente al terrorismo ha generado cuestionamientos y el planteamiento de dos alternativas que, aunque no son excluyentes, representan dos maneras distintas de entender el fenómeno y su solución. Una vez redefinido el terrorismo internacional como una amenaza para la seguridad nacional, la primera alternativa buscaría hacerlo impracticable. Esta opción implica que quienes atacan el terrorismo se tornen tan agresivos como el fenómeno que quieren derrotar, que en consecuencia se haga mella en la democracia y que el derecho internacional se debilite. La segunda alternativa apuntaría a convertir el terrorismo en algo innecesario e ilegítimo. Para esto se requeriría disuasión y diálogo.

La preocupación por **la proliferación nuclear** ha crecido a la par con la incertidumbre sobre el curso de la guerra contra el terrorismo. La implementación y aplicación del Régimen sobre Armas Nucleares ha recuperado toda su relevancia, mientras crecen las tensiones entre algunos países y las dificultades de los organismos internacionales para aplicar la normatividad existente. El derecho inalienable a la utilización pacífica de la energía nuclear no puede convertirse en una amenaza para las regiones que proscribieron las armas nucleares por medio del régimen global y tratados regionales. El reto está en garantizar la no proliferación nuclear, y a la vez el acceso a la energía con fines pacíficos.

El fracaso de la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación del año 2005, y la preparación de la que se celebrará en 2010, ponen de relieve el punto de inflexión del proceso. Es indispensable llegar a acuerdos para lograr la estricta aplicación del régimen de no proliferación, y recoger la aproximación positiva que se ha registrado sobre el Tratado de Prohibición de los Ensayos Nucleares. Fortalecer las herramientas para avanzar en el desarme nuclear y en la universalización del Tratado será también un asunto ineludible. En ese contexto, para América Latina es importante el Tratado de Tlatelolco, que ha proscrito con éxito las armas nucleares en la región.

**El problema de las armas pequeñas y ligeras** también ha cobrado importancia en la agenda internacional. Se han reconocido los efectos devastadores que la producción, el comercio y el uso legal e ilegal de esas armas representan en términos de derechos humanos y para el Derecho Internacional Humanitario. Para enfrentar el problema, la comunidad internacional ha concebido un régimen de al menos 33 acuerdos internacionales de tipo global, regional y subregional.

A la par con estas tendencias, la noción de la **seguridad humana** se ha ido fortaleciendo en el debate internacional. El concepto se ha enriquecido y le ha ganado espacio a la noción tradicional de seguridad estatal. Esta nueva tendencia arguye que la mejor forma de luchar contra la inseguridad global es garantizar que los individuos no tengan necesidades básicas insatisfechas; que sólo de esta forma se podrá obtener

estabilidad nacional, regional y global. Como se explica en detalle más adelante, este concepto tiene implicaciones para la definición del problema y de sus soluciones. Los factores determinantes de la seguridad humana, esto es, una economía sólida y buenas oportunidades laborales, adquieren cada vez más importancia. Así, los países cuyas prioridades no sean la inversión productiva y social verán erosionada su capacidad de garantizar la seguridad nacional.

#### b) **Cambio climático**

El calentamiento global ha hecho que los temas ambientales recuperen su lugar prioritario en la agenda internacional. Según el Cuarto Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, la temperatura de la Tierra aumentó entre 0,1 y 0,2 grados por década entre 1960 y 1990. Para finales de este siglo las proyecciones hablan de un aumento adicional de 2 a 4 grados, situación que podría enfrentar al futuro de la vida humana a uno de sus mayores retos e incertidumbres. El cambio del clima afectará los ecosistemas, y de esta alteración darán cuenta los siguientes fenómenos: la desaparición de especies en las cumbres y en las costas; el aumento del nivel del mar, de la temperatura de los océanos y de la frecuencia de los huracanes; el deterioro de la productividad agrícola, el consiguiente auge de la competencia por el uso de la tierra, y la escasez de agua potable en vastas regiones del planeta.

La fuerza que ha adquirido el debate ambiental en la agenda internacional tiene su antecedente más significativo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). Como resultado de esa Conferencia, se suscribió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. En ésta se inscribe el Protocolo de Kioto, que busca reducir las emisiones de gases que provocan el calentamiento global. Sin embargo, las iniciativas que vendrían después, como la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002) o la Cumbre del Milenio, resultaron ser un fracaso: no lograron fijar metas para combatir el calentamiento global. Y luego, la frágil voluntad política que con miras a frenar la deforestación y a mitigar los efectos del cambio climático se hizo evidente en la Cumbre de Copenhague, celebrada en diciembre del 2009, postergó la necesaria asunción de compromisos multilaterales que apuntarían a soluciones duraderas.

Este debate ocurre en el marco del fortalecimiento de un nuevo ambientalismo que plantea que el cambio climático global, resultado de la acción humana, tiene características equivalentes a las de las grandes eras geológicas que fueron ocasionadas por fenómenos naturales. Según este enfoque, uno de los principales retos para la humanidad es adaptarse a los efectos irreversibles del calentamiento global. La magnitud de éstos en el futuro dependerá de las acciones que para detenerlos o mitigarlos se tomen hoy. Es el desafío de los gobiernos de todo el mundo.

#### c) **Crisis del multilateralismo**

Las instituciones multilaterales se encuentran en una situación compleja. Por un lado, la transición del sistema internacional y los problemas que enfrenta sugieren que la vía

idónea para tramitarlos es la multilateral. Por otro, los organismos multilaterales están anquilosados, burocratizados y rezagados frente a las necesidades de la agenda global.

Es fundamental, entonces, que los intentos de reforma que adelantan algunos de esos organismos, especialmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lleguen a feliz término y permitan que las instituciones multilaterales jueguen el papel que la situación internacional exige. Desde la creación de la ONU, en 1945, hasta la fecha, el mundo ha sufrido profundas transformaciones que la Organización no ha podido acompañar. La ONU fue creada con 51 Estados Parte, hoy tiene 192, y su agenda temática ha aumentado drásticamente. El desfase que se ha dado entre las nuevas obligaciones de la ONU y sus limitados instrumentos la ha situado en un lugar casi irrelevante.

Desde hace aproximadamente unos quince años, la ONU inició un proceso de transformación cuyos avances, hasta ahora, han sido parciales. La reforma de algunos órganos y áreas de gestión ha sido identificada como de mayor importancia: la del Consejo de Seguridad, la de la Asamblea General, la del nuevo Consejo de Derechos Humanos, la del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la de la Secretaría General. Por otra parte, el sistema en general debe ganar en coherencia y los métodos de trabajo deben ser más eficientes.

La reforma de mayor trascendencia es sin duda la del Consejo de Seguridad. Se trata, en últimas, de la instancia responsable de salvaguardar la paz y la seguridad globales y, a diferencia de las resoluciones de la Asamblea General, las del Consejo tienen carácter jurídico vinculante.

La reforma del ECOSOC, por su parte, podría contribuir a impulsar un diálogo global urgente sobre la agenda económica, social, ambiental y humanitaria, y a establecer una estrategia para que el Consejo fortalezca la cooperación internacional para el desarrollo y el trabajo en actividades de postconflicto.

Las discusiones sobre la reforma del Consejo de Seguridad revelan la diversidad y la complejidad de las posiciones involucradas. La confrontación entre los Estados Parte surge por el número de miembros nuevos, por la categoría en la que deben ser admitidos –miembros permanentes, no permanentes o en transición–, por la preservación y uso del veto y por los conflictos de competencia con la Asamblea General. Las posiciones están divididas entre el grupo llamado Unidos por el Consenso, en el que está Colombia, el Grupo de los Cuatro (G-4), compuesto por India, Brasil, Alemania y Japón –grupo que justifica sus aspiraciones por el tamaño de su territorio, población y economía–, el Grupo Africano y, por último, el más poderoso de todos, el de los actuales cinco miembros permanentes, el G-5.

#### d) **Crisis económica**

Si bien lo peor de la crisis económica internacional parece haber quedado atrás, las consecuencias de sus estragos permanecerán en la agenda global durante algunos años. Esta crisis mostró que los desaciertos de la política económica de los países

desarrollados se transmiten al resto del mundo a través de los mercados financieros y del comercio internacional, y evidenció también que la coordinación de políticas entre los países grandes es clave para evitar la interrupción de los flujos comerciales y financieros.

La crisis económica internacional puso de manifiesto el vigor económico de Oriente y la fragilidad de Occidente: las economías asiáticas han demostrado mayor solidez y capacidad de recuperación que sus contrapartes occidentales. Se hizo evidente, también, la dependencia financiera de Estados Unidos de los países asiáticos como China y Japón, hoy los mayores poseedores de bonos del Tesoro estadounidense. Es a todas luces clara la creciente vulnerabilidad de la economía estadounidense, generada por sus desequilibrios macroeconómicos, y a raíz de esto son cada vez más los interrogantes sobre el futuro del dólar como principal reserva y medio de cambio internacional.

En este momento los esfuerzos se concentran en la búsqueda de fórmulas que aceleren la recuperación e impidan la reincidencia de las causas de la crisis en el futuro. En el campo financiero una de las metas es asegurar, por intermedio de instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo de Basilea, que se establezcan normas prudenciales efectivas, pues la excesiva desregulación de los mercados financieros hizo que varias entidades del sector corrieran riesgos excesivos que finalmente las llevaron a la quiebra. La medición estandarizada del riesgo y su transparencia para todos los actores será fundamental en el futuro para los entes reguladores y la confianza del mercado.

Si bien en el área comercial se evitó la adopción masiva de políticas proteccionistas, la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) está atascada por la falta de voluntad política de muchos actores, especialmente Estados Unidos, India y la Unión Europea. Un gran reto para la comunidad internacional será lograr un paquete de negociación satisfactorio para todas las partes que dé un nuevo aire a la OMC.

#### e) **Intereses de Asia**

La creciente importancia internacional de los países asiáticos hará que los temas de su interés adquieran cada vez mayor relevancia en la agenda global. Si bien los intereses de esos países son bastante diversos, algunos son comunes a todos ellos y tendrán un gran impacto en el resto del mundo.

El modelo de desarrollo de los países asiáticos depende de la preservación de una economía abierta al comercio y a los flujos financieros. Partiendo de ese supuesto, es previsible que esos países propugnen porque las negociaciones comerciales multilaterales avancen más, que traten de impulsar reformas en el sistema financiero internacional, que busquen una mayor coordinación macroeconómica y la profundización de la integración regional asiática. Entre tanto, es previsible también que los países asiáticos sigan aumentando sus inversiones en otras regiones del mundo.

El acelerado crecimiento de las economías de China e India traerá consigo un significativo aumento de la demanda de materias primas y recursos energéticos, y esta situación supondrá oportunidades y riesgos para los países ricos en recursos naturales como los latinoamericanos. Por un lado, se incrementarán las exportaciones de esos bienes y aumentará la inversión asiática y del resto del mundo para explotarlos; por otro, esa mayor producción tendrá un fuerte impacto en el medio ambiente, el uso de la tierra y el agua, y las presiones políticas y económicas sobre las regiones ricas en esos recursos en América Latina se impondrán.

Algo similar sucederá con la producción de alimentos. La emergencia de una nueva clase media en China e India seguirá presionando el aumento de la demanda de proteínas y cereales. Esa presión se sentirá con mayor fuerza a medida que se exacerbe el cambio climático y la consiguiente reducción de la productividad de varios sectores agrícolas. También en este caso América Latina despertará un creciente interés en los países asiáticos. Brasil y Argentina son productores netos de alimentos en la región, y Colombia podría llegar a serlo si ajusta drásticamente sus políticas para el sector.

#### f) Seguridad humana - Las metas del milenio

A comienzos de este siglo se inició un juicio severo a los efectos de la globalización. Si bien se han aceptado sus beneficios económicos y su capacidad de generar riqueza, en muchos casos este proceso se ha acompañado del deterioro de la distribución del ingreso y de un retroceso en la cultura política. Mientras en Asia más de 500 millones de personas salieron de la pobreza en la última década, los resultados en América Latina son magros y en África desastrosos. En Asia, también, hubo en ese período progresos significativos en relación con la participación ciudadana y democrática, mientras que en América Latina las prácticas caudillistas entorpecieron la continuidad de los avances de la década de los años noventa, y muchos países de África retornaron a las dictaduras y a la violación de los derechos humanos y ciudadanos.

En los países de rápido crecimiento económico hay tensiones entre regiones: entre el sector urbano y el rural, y entre industrias tradicionales y de reciente desarrollo. Algunas regiones captan el grueso de la inversión local y extranjera, y la consiguiente generación de infraestructura y empleo de calidad; otras ven migrar su fuerza de trabajo más preparada, y con esto la agudización de la pobreza y el estancamiento económico. Por otra parte, el grueso de las nuevas actividades se concentra en los sectores urbanos, hacia donde se produce una rápida migración que crea cinturones de miseria. Finalmente, las diferencias salariales y de productividad generan el acelerado marchitamiento de sectores tradicionales por la aparición de nuevos competidores con una mayor productividad o tecnologías más avanzadas.

Estas circunstancias crean nuevos retos para distribuir de manera más homogénea las oportunidades que brinda la globalización, sin que ello signifique revertirla. Uno de los desafíos más importantes de la comunidad internacional en el presente es el de impulsar políticas y mecanismos de cooperación que contribuyan a una mayor equidad. Esta preocupación se ha traducido en el avance del tema de seguridad

humana en los debates internacionales, un concepto que va más allá del respeto a la vida y la seguridad ciudadana, y que abarca ideas más amplias como el desarrollo integral de la persona y su familia en lo social, en lo económico y en lo político.

En este contexto, y con miras a reducir ostensiblemente los niveles de pobreza, inequidad social y de género hacia el año 2015, la Organización de las Naciones Unidas lideró a comienzos de la década la adopción de las llamadas “Metas del milenio”. Éstas abarcan la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; la cobertura universal en la enseñanza primaria; la eliminación de la desigualdad de género y la promoción del empoderamiento de las mujeres; la reducción en dos terceras partes de la mortalidad de niños menores de 5 años; la mejora significativa de la salud materna; la reducción de la incidencia del VIH/Sida, de la malaria y otras enfermedades graves; la garantía de la sostenibilidad del medio ambiente y el fomento de una alianza mundial para el desarrollo. Cada uno de estos elementos tiene indicadores específicos según el país, y a éstos se les hace un seguimiento anual.

Paralelamente, la comunidad internacional hace una evaluación cada vez más rigurosa de los indicadores mundiales de pobreza, desarrollo humano, corrupción, del imperio de la justicia, de la calidad de vida y de la libertad de prensa, entre otros. Los gobiernos que no progresan en estas áreas son objeto de cuestionamientos. En este contexto, los denominados derechos humanos de tercera generación, que se refieren a las colectividades, en lugar de los individuos, han ido adquiriendo cada vez más importancia. Estos derechos comprenden, entre otros, el derecho a la autodeterminación, al desarrollo económico y social, al medio ambiente saludable, a los recursos naturales y a la comunicación.

#### g) **Migraciones**

La relevancia internacional que ha cobrado el tema migratorio es cada vez mayor. Esto por la creciente magnitud del fenómeno, por su importancia en el proceso de globalización y por las reacciones adversas que despierta en varios países. La exacerbación de los valores nacionalistas y la activación de temores sobre la seguridad han provocado, en muchos casos, la estigmatización de los migrantes. En este frente, la globalización económica arroja resultados asimétricos: mientras los flujos de inversión de los países desarrollados hacia los menos desarrollados registran incrementos sustanciales, con los flujos de personas no ha sucedido algo similar, con excepción de la Unión Europea que, cuando ha sido así, ha ocurrido generalmente a contracorriente de las normas y de la voluntad política de los países receptores.

La discusión internacional sobre las migraciones involucra políticas sociales, económicas, culturales y de seguridad, así como la necesidad de reconocer al migrante como actor fundamental para impulsar el desarrollo en las sociedades de origen y de acogida. Recientemente, algunos países han decidido promover iniciativas restrictivas tendientes a obstaculizar el acceso y la permanencia de migrantes en sus territorios. Los países de América Latina y el Caribe han expresado la necesidad de avanzar en un diálogo comprensivo que permita identificar desafíos comunes, áreas posibles de

cooperación y un mayor entendimiento de las realidades de los países receptores y emisores de migrantes.

## **//A.2. Agenda global con importancia para Colombia**

Tras la revisión de los principales asuntos de la agenda global, conviene profundizar en algunos tópicos específicos que tienen especial importancia para Colombia, ya sea porque están relacionados con problemas nacionales o porque ofrecen oportunidades para que el país logre una mejor inserción internacional.

### **a) Crimen organizado, narcotráfico y manejo de las drogas ilegales**

La estrategia generalizada para hacer frente a las drogas ilegales en el mundo ha consistido en la adopción de políticas prohibicionistas que buscan erradicar el fenómeno en cada una de sus fases. Esta ‘guerra contra las drogas’ ha implicado el uso de cuantiosos recursos económicos y humanos, en una lucha de corte militante con pobres resultados. La política de represión no ha hecho mella en la producción y el procesamiento de drogas ilegales alrededor del mundo y sus rutas de distribución: las ha desplazado de un lugar a otro. Entre tanto, el crimen, la corrupción y la violencia que genera el narcotráfico siguen rampantes.

Los costos de la ‘guerra contra las drogas’ no recaen equitativamente entre las partes involucradas. Los efectos más destructivos de la actividad ilegal y de la estrategia para enfrentarla han afectado con especial rigor a los países productores. Los resultados ambiguos de esta estrategia han sido particularmente costosos para Colombia, como lo muestra el que el narcotráfico haya estado presente en todos sus problemas de seguridad: ha alimentado el conflicto, el terrorismo y el crimen organizado. Como se verá más adelante, la persistencia de la guerra contra las drogas conlleva por esta vía el debilitamiento del Estado colombiano.

Además de ineficaz y costosa para los países productores, la guerra contra las drogas no se compadece con el tamaño y la naturaleza del problema. Según el informe de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito del 2008, hay unos 208 millones de consumidores –entre 15 a 64 años– de drogas de base natural y sintética, es decir, cerca del 4,8% de la población mundial de ese rango de edad, y un 3,2% de la población total. Los casos problemáticos –*problem drug users*– equivalen a sólo un 0,6% de la población mundial, aunque el efecto nocivo se extiende al entorno inmediato de los usuarios frecuentes.

El fracaso de la guerra contra las drogas ha hecho que varios sectores hayan empezado a plantear la necesidad de modificar la estrategia de la represión actual hacia políticas de salud pública, educación y desarrollo. En Europa se destaca el caso de Portugal que, tras haber descriminalizado el consumo de drogas en el 2001, hoy registra una de las tasas más bajas de consumo de la región. Otros diez países de la Comunidad Europea han avanzado en políticas similares. La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, creada en América Latina por los ex presidentes César Gaviria, Fernando

Henrique Cardoso y Ernesto Zedillo, concluyó que la estrategia dominante ha sido un fracaso global, con enormes costos para la región. Incluso en Estados Unidos, principal promotor y patrocinador de la represión, se abrió un espacio de reflexión y se presentó ante la Cámara de Representantes un proyecto que propone la creación de una comisión encargada de evaluar la guerra contra las drogas y ofrecer alternativas. Esta iniciativa se suma a una realidad elocuente: catorce estados de la Unión han descriminalizado la posesión de marihuana con fines terapéuticos.

## b) Derechos humanos

Los derechos humanos son cada vez más importantes en el contexto global. La comunidad internacional vela cada vez más por su respeto. Los derechos humanos emergieron con especial fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la ONU como mecanismo para promover la paz internacional. Tras la Declaración Universal de los Derechos Humanos, varias convenciones, tratados y declaraciones continuaron fortaleciendo los pasos dados en 1948. Desde entonces se han multiplicado las normas y los actores –gubernamentales y no gubernamentales– encargados de promover su defensa.

Las normas internacionales de derechos humanos se refieren a los derechos y libertades fundamentales que todos los individuos deben tener, y se aplican en tiempos de guerra y de paz. Los Estados son responsables de las violaciones cometidas por los agentes estatales, y deben tomar medidas para proteger a los individuos de abusos de terceros. El derecho internacional humanitario busca mitigar los daños de la guerra y del conflicto, poniéndole límites a los métodos bélicos y obligando a las partes a dar protección especial y trato humano a los individuos que están al margen de las hostilidades –civiles, prisioneros y heridos–.

Inicialmente se pensó que el derecho internacional humanitario regiría únicamente para los Estados; no se tenía la expectativa de que los grupos armados no estatales se ciñeran al mismo estándar. Pero el incremento de los conflictos armados internos hizo que la comunidad internacional cambiara su aproximación. Cada vez más organizaciones de derechos humanos y países responsabilizan por sus acciones a los grupos armados que desafían la autoridad del Estado. Gran parte de la comunidad internacional ha llegado a la conclusión de que si el derecho internacional humanitario no se aplica por igual a los Estados y a los grupos armados no estatales al margen de la ley, la protección que estas normas ofrecen desaparece y las consecuencias de las confrontaciones armadas pueden ser insospechadas.

Dos aspectos del debate sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario tienen especial relevancia para Colombia ante una eventual solución del conflicto armado. El primero es el concepto de *justicia transicional*, que se refiere a los esfuerzos de un país para enfrentar un pasado de graves violaciones de derechos humanos, con miras a alcanzar la reconciliación y la paz. Así, la justicia transicional enfrenta un dilema que se origina en la necesidad de lograr simultáneamente la paz y la justicia.



La justicia transicional se adapta a los procesos de transformación de las sociedades que por haber sufrido regímenes de dictaduras o conflictos armados internos han atravesado un período de abuso de derechos humanos. Las normas de derechos humanos y el derecho internacional humanitario protegen a las víctimas de violaciones en los momentos de transición, y buscan impedir que éstas vuelvan a suceder. Algunos de sus mecanismos son el derecho a conocer la verdad sobre esas violaciones, a obtener una reparación y a garantizar que los victimarios sean judicializados. Cuando los procesos de transición son el resultado de una negociación política, la presión en contra de la promoción e implementación de estos derechos es muy fuerte. Esto ha llevado a algunos a argüir que el logro de hacer justicia debe ser pospuesto en aras de la consolidación de la democracia. Este debate aún no ha sido zanjado.

El segundo aspecto es el papel de la Corte Penal Internacional como una instancia que pone límites a la posibilidad de los Estados de renunciar a enjuiciamientos por motivos políticos. La Corte Penal Internacional opera según el principio de complementariedad, lo que significa que sólo tiene jurisdicción cuando no hay capacidad o voluntad de los sistemas nacionales de enjuiciar delitos eficazmente. El rol potencial de este organismo adquiere importancia para Colombia: en el 2009 venció la salvaguardia de siete años que el Estado colombiano había establecido para aplazar la competencia de la Corte en relación con los crímenes de guerra en el país. La manera como Colombia aplique la justicia transicional –en casos como la Ley de Justicia y Paz– determinará la potencial participación de la Corte Penal Internacional en el caso colombiano.

### c) **La inserción en la economía mundial**

La inserción histórica de Colombia en la economía mundial ha sido precaria y, en general, se ha basado en productos básicos. Hasta hace una década, los productos agrícolas, especialmente el café, el banano y las flores, representaban el grueso de las exportaciones. A partir de la última década, los productos minero-energéticos, el petróleo, el carbón y el ferroníquel, pesan más en la canasta exportadora del país. La venta de manufacturas al exterior se ha limitado en su mayoría a bienes de baja tecnología, y se ha concentrado en los mercados andinos y en el de Estados Unidos. De ahí que el valor agregado de las exportaciones, en general, sea bajo, y que además en algunos casos éstas dependan de las preferencias arancelarias, especialmente en Venezuela.

Así las cosas, la estructura del comercio exterior colombiano es vulnerable. La oscilación de los precios internacionales de los productos minero-energéticos que ahora el país exporta en mayor medida hace que los términos de intercambio, y por ende la tasa de cambio, sean muy variables. Esta situación le plantea nuevos retos a la política macroeconómica, que debe impedir que los sectores transables de la economía sufran daños serios, y en particular exige una nueva política fiscal que contemple el ajuste del ahorro público para compensar la variabilidad de esos términos de intercambio.

Apenas hace poco, el gobierno nacional, a través del ministro de Hacienda, comenzó a debatir la necesidad de adoptar una regla –se conoce como “regla fiscal”– que se

aplique al gasto público. De acuerdo con esta “regla fiscal”, el gobierno se vería obligado a ahorrar durante las bonanzas de los productos minero-energéticos, y ese ahorro se destinaría al financiamiento del gasto en épocas de caídas de precios. Un consenso nacional alrededor de esta nueva política económica contribuiría, además, a preservar los mercados con aquellos países que tienen tasas de cambio más estables que la colombiana, como es el caso de Ecuador.

Por otra parte, la concentración geográfica de los mercados de exportación de los productos diferentes a los básicos ha demostrado ser altamente riesgosa. El bloqueo comercial del gobierno venezolano a los productos colombianos a finales del 2009 - mediante la aplicación discriminatoria de restricciones administrativas y fitosanitarias-, y el debilitamiento de la economía estadounidense tras la crisis financiera internacional, ponen de relieve la urgencia de diversificar mercados. La facilidad de exportar a Venezuela y las preferencias del ATPDEA produjeron un adormecimiento del que se debe salir para encontrar nuevos mercados de alto crecimiento. Con este objetivo en mente, los esfuerzos de las entidades de promoción del comercio exterior se deben multiplicar.

Para cumplir con este propósito será fundamental que las negociaciones de acuerdos comerciales bilaterales y regionales con otros países sigan avanzando, como se ha venido haciendo con varias naciones del hemisferio occidental y Europa. Sin embargo, esta estrategia debe extenderse rápidamente a Asia, para recortar la ventaja que en el Continente tienen Chile, México y Perú. En ese frente vale la pena destacar la decisión del gobierno colombiano de iniciar negociaciones comerciales con Corea del Sur a finales del 2009, pero en igual sentido se debe avanzar, y pronto, con países como Japón, Singapur, China e India, con plazos de desgravación adecuados en los bienes sensibles. Además, la participación del país en las iniciativas de la Cuenca del Pacífico, como el APEC, será determinante para abrir nuevas oportunidades de crecimiento y bienestar.

#### d) **Las reformas al multilateralismo**

El debilitamiento gradual de la hegemonía de Estados Unidos y el desplazamiento de poder de Occidente a Oriente han revelado la magnitud del rezago del sistema multilateral, pero también han puesto de presente la necesidad de contar con organismos multilaterales idóneos para que la transformación del sistema internacional no sea traumática.

Con el fin de que Colombia pueda cumplir con objetivos centrales como el trámite de las disputas regionales, la cooperación internacional en la solución del conflicto interno, la garantía del respeto a los derechos humanos y la búsqueda de estrategias alternativas frente al problema de las drogas ilegales es fundamental la existencia de instancias multilaterales idóneas. En consecuencia, será de suma importancia para el país que los procesos de reforma de los organismos multilaterales avancen lo más rápido posible y que de ellos resurjan unas instituciones multilaterales fortalecidas, con pleno respaldo y respeto de la comunidad internacional.

Algunas de esas reformas son de especial importancia para Colombia, pues los temas de los que se ocupan los organismos involucrados tienen implicaciones para el país. Es el caso de la reforma al Consejo de Seguridad de la ONU, por el papel central de la seguridad en el presente de Colombia y de sus relaciones internacionales, y por la intención expresa de Brasil de convertirse en miembro permanente del Consejo, lo que representaría un cambio significativo en el panorama de la seguridad y la defensa en América Latina.

Para Colombia fue crucial, por ejemplo, la creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 2006. El Consejo reemplazó a su antecesora, la Comisión de Derechos Humanos, llamada a desarrollar el sistema legal internacional para proteger los derechos fundamentales del ser humano. Pero la politización de esa Comisión generó resistencias entre los países. El nuevo Consejo está conformado por 47 países, y su innovación más significativa es la creación de un nuevo mecanismo, el examen periódico universal, con el que cada tanto se evalúa la situación de los derechos humanos en los 192 Estados miembros.

La importancia de la seguridad y de los derechos humanos para Colombia pone de presente la necesidad de que el país participe activamente en estas reformas. Como se verá más adelante, hay otras instancias multilaterales, hemisféricas y regionales que representan una oportunidad para que Colombia tramite temas de su interés de manera efectiva.

#### e) **Medio ambiente y recursos naturales estratégicos**

El medio ambiente y los recursos estratégicos están llamados a convertirse en uno de los ejes de una nueva política internacional de Colombia. En este caso, la confluencia de dos fenómenos ofrece una oportunidad excepcional para el país. Por un lado, el tema ambiental ha vuelto a ubicarse en los primeros planos de la agenda global, tras haber perdido relevancia a fines de la década pasada. Ahora la comunidad internacional vuelve a poner sus ojos en el medio ambiente, especialmente a partir de los temores por el calentamiento global. La preocupación generalizada por la huella de carbono de distintos bienes y servicios, y de sus procesos productivos, es latente y ha aumentado. Por otro lado, Colombia es potencia mundial en biodiversidad, y tiene grandes posibilidades en recursos estratégicos para el mundo: fuentes de energía – tradicionales y alternativas–, alimentos y recurso hídrico, entre otros.

Para que Colombia pueda aprovechar la oportunidad de convertir el medio ambiente y los recursos naturales estratégicos en eje de una nueva inserción internacional, es necesario tener presentes las relaciones entre esos temas. Una de ellas es el vínculo que existe entre el calentamiento global y el gran impacto que tendrá sobre la biodiversidad nacional. La inminencia de este impacto obliga al país a adoptar una posición mucho más activa en los foros globales, y a expresar en ellos una visión estratégica que vincule ambos temas. Otro aspecto clave tiene que ver con el devastador efecto ambiental que tiene el fenómeno del narcotráfico, tanto en su desarrollo como en las políticas con las que se lo ha enfrentado. Como se explica más adelante, Colombia no puede esgrimir una política ambiental responsable si no aplica

políticas alternativas contra el narcotráfico. El país también debe utilizar tecnologías adecuadas para la extracción y comercialización de productos mineros como el carbón, que son cada vez más importantes para las exportaciones nacionales.

Es importante, de otro lado, evaluar el vínculo entre el desarrollo de los biocombustibles y la producción de alimentos. Con el acelerado crecimiento de China e India, la demanda de alimentos en el mundo ha aumentado más allá de la capacidad de respuesta de la oferta en el corto plazo. Pocos países tienen tierras aptas para incrementar su oferta agrícola. En el hemisferio sobresale Brasil, por su potencial para aumentar su producción de alimentos, y le sigue Colombia. Para generar nuevos flujos de inversión en el sector agrícola será indispensable adelantar reformas en temas como la tenencia y el mercado de tierras, el uso de nuevas tecnologías y la solución a problemas de mercadeo y logística, causados en parte por nuestro atraso en infraestructura.

#### f) **Cooperación**

Colombia tiene la oportunidad de fortalecer la cooperación internacional como uno de los instrumentos más efectivos de su política exterior, especialmente hacia algunos países de la región. Esta oportunidad nace de dos circunstancias. La primera es la posibilidad de pasar de ser receptor de cooperación, especialmente contra la subversión y el narcotráfico, a convertirse en un oferente de importancia en esas y otras áreas.

Este nuevo rol no sería posible sin la segunda circunstancia, referida a la evolución de la cooperación en el mundo en las últimas décadas. El debate sobre cooperación adquirió una nueva dimensión con la transformación de la agenda global. El fin del orden bipolar y la profundización de la globalización tuvieron un fuerte impacto en la asistencia internacional. Frente a la evidencia de nuevos desequilibrios entre el Norte y el Sur, el impulso de la comunidad de donantes y de los organismos multilaterales se renovó.

La ampliación y profundización de una agenda de compromisos fue sellada en el año 2000, con la Declaración de las Naciones Unidas para el Milenio. Se establecieron enfoques novedosos en la OECD, sistematizados en la Declaración de París del 2005, sobre responsabilidades, distribución de recursos, atribuciones gubernamentales, el papel de los organismos multilaterales y de las organizaciones civiles, y la complejidad de las realidades que serían atendidas por esta vía.

En el marco de estas transformaciones ha surgido un nuevo escenario para los países en desarrollo. Éstos han diversificado su participación mediante la cooperación solidaria. Los países de ingreso medio ampliaron sus responsabilidades, abrieron un nuevo espacio a la cooperación con países de similar nivel de desarrollo –cooperación Sur-Sur–, así como a la cooperación triangular que involucra recursos de naciones avanzadas canalizados por países emergentes hacia otros similares –cooperación Norte-Sur-Sur–.

El espectro temático de la cooperación también se ha ampliado. La demanda de asistencia para fines humanitarios administrada por Misiones de Paz creció considerablemente. También se instala la agenda del desarrollo humano como un aspecto central para la reducción de la pobreza. Sin embargo, persisten múltiples problemas: por las metas que siguen ausentes de la asistencia, por problemas de gestión o por la naturaleza imprevisible que las crisis humanitarias plantean para la comunidad de donantes internacionales.

#### g) **La sociedad civil en las relaciones internacionales**

Un rasgo significativo de la evolución de las relaciones internacionales en las últimas décadas ha sido la creciente importancia que ha cobrado la sociedad civil. Esta tendencia obedece a dos factores: por un lado, a la democratización de la política pública promovida por el Estado, y, por otro, a la exigencia de más espacios de inclusión por parte de la sociedad civil. Estos procesos han generado la diversificación de los protagonistas de las relaciones internacionales, que eran del ámbito exclusivo de los Estados y ahora incluyen diversos actores civiles.

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 este 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.

Considerando las relaciones conflictivas del pasado entre el Estado y la sociedad civil sobre temas centrales de la agenda internacional, esta nueva realidad tiene una enorme importancia para Colombia. En este sentido hay que recordar que un estándar de la democracia es el derecho de la sociedad civil a participar en distintos ámbitos de la vida pública. La política exterior es uno de ellos. Ya sea que coincidan o no con los objetivos oficiales, es deber del Estado reconocer la validez de la diplomacia de los actores no gubernamentales.

## **II.B. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UN CONTEXTO CAMBIANTE E INCIERTO**

A diferencia de otras regiones del mundo –excepción hecha de África Subsahariana y el Medio Oriente–, distintas subregiones y países de América Latina y el Caribe han atravesado en el pasado inmediato por tres décadas relativamente perdidas en términos políticos, económicos y sociales, y de su importancia en el sistema internacional. El común denominador de la década de los años setenta fueron los gobiernos autoritarios, los golpes de Estado y la violación sistemática de los derechos

humanos, panorama del que, en cierta medida, se mantuvieron alejados Colombia, Venezuela y Costa Rica. Aunque en la década de los años ochenta hubo avances democráticos y se firmaron acuerdos de paz en Centroamérica, el estancamiento económico, sumado a la crisis de endeudamiento, instaló un clima de turbulencia e inestabilidad regional. Tras la aplicación de reformas económicas que propendían por la libertad de mercado, los años noventa se convirtieron en una década perdida en términos sociales: a la par crecían la delincuencia y la criminalidad derivadas de las brechas sociales existentes.

En la última década, la del año 2000, hubo intentos de ajuste y búsqueda de alternativas en reacción a los problemas de las décadas anteriores, y ante la aparición de importantes novedades. Ante todo, se insinúa un ocaso gradual de la doctrina Monroe, visible entre otras cosas en el aumento de las relaciones latinoamericanas con Asia y en un cierto interés europeo por regresar a la región e involucrarse en algunos temas. Además surge una importante diferenciación entre los gobiernos suramericanos y centroamericanos, y renacen los obstáculos a la democracia. Hay también un retorno del interés por la fuerza militar, y los problemas de seguridad se agudizan. Asimismo, y a pesar de los deseos de integración, la fragmentación regional aumenta. Y, finalmente, se esboza el desarrollo de una potencia con aspiraciones globales, y hay espacios para diversos liderazgos.

### **II.B.1. El ocaso de la Doctrina Monroe**

En medio de los cambios globales, la Doctrina Monroe, condensada en la frase “América para los americanos”, pierde progresivamente asidero en la región. De una cercanía histórica con Estados Unidos, la región ha pasado a dar muestras de descontento con su hegemonía. Bolivia y Venezuela expulsaron en el 2008 al embajador de Estados Unidos; Bolivia hizo lo propio, además, con la agencia antidrogas estadounidense DEA. Brasil intenta, en cierto sentido, generar su propia área de influencia, para lo cual ha buscado formar coaliciones y mecanismos, como el Consejo Suramericano de Defensa creado en diciembre del 2008, que le permitan demostrar que puede ayudar a resolver algunos de los problemas de la región sin la intromisión de Estados Unidos. Varios países latinoamericanos y del Caribe ya no le compran armamento a Estados Unidos, y han aumentado y diversificado sus adquisiciones en los países asiáticos.

Estas dinámicas muestran el debilitamiento de los dictados tradicionales de Estados Unidos en América Latina. En el ámbito político esa nación no muestra mayor interés en seguir siendo la potencia responsable de la estabilidad, mientras en lo comercial se concentra en Asia Pacífico. Sin embargo, y en contravía con estas tendencias, en los últimos quince años la fuerza militar ha adquirido una marcada preponderancia para Estados Unidos. Así lo evidencia la reactivación del Comando Sur, administrado por el Pentágono, y de la Cuarta Flota, el 1º de julio del 2008, tras 58 años de cierre. Esta reactivación se atribuye en Washington al propósito de mejorar la capacidad operativa de Estados Unidos frente al narcotráfico y los desastres naturales, así como de supervisar las tareas de sus unidades en América Latina y el Caribe.

La presencia militar estadounidense hace parte de un proyecto que va más allá de la región. El gasto militar de Estados Unidos es cercano al 4% del PIB; el 22% de la ayuda al desarrollo, hoy, la brindan los militares; el presupuesto de defensa es 150 veces mayor que el del Departamento de Estado, y existen en el mundo 826 bases de diverso tamaño de Estados Unidos, país que estaría preparado para librar simultáneamente cuatro conflictos de gran envergadura. En este contexto, la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca puede representar una oportunidad para que la región negocie sus asimetrías con Estados Unidos y se redefinan las instituciones hemisféricas.

Mientras la Doctrina Monroe declina gradualmente, otros actores aumentan su presencia regional. Ante todo, crece la influencia económica de China, que ha impulsado el crecimiento económico de varios países de la región, generándoles altos ingresos por el aumento de los precios de los productos mineros y agrícolas. Entre tanto, Rusia retorna con venta de armamento; Irán aparece con instrumentos político-militares; India y Suráfrica se aproximan a la región en el campo energético, y Francia y Brasil anuncian acuerdos militares estratégicos.

Teniendo en cuenta el cambiante panorama global y el declive de la hegemonía estadounidense, la región requiere capacidad de adaptación. Para esto es esencial la creación de consensos a partir de las distintas situaciones e intereses nacionales. Serán exitosos aquellos países que sean democráticos, que lleguen a acuerdos internos sobre los grandes objetivos nacionales y que tengan una estrategia renovada de política exterior que les permita aprovechar los espacios que abre el nuevo contexto para fortalecer sus nexos intrarregionales y diversificar sus relaciones internacionales. En este sentido, países con políticas exteriores activas y no dogmáticas –Chile, por ejemplo– pueden hacer un mejor uso de las posibilidades de diversificación que existen hoy en la región.

### **II.B.2. Diferenciación de regímenes y frenos a la democracia**

En varios países de Suramérica y América Central se han producido cambios políticos significativos como resultado de la inconformidad social, del disgusto con los partidos políticos y la corrupción, de la globalización asimétrica y desregulada y de la unilateralidad de Estados Unidos. En otros casos, ante graves conflictos domésticos de seguridad, se han afianzado opciones más tradicionales. El caso más destacado de Suramérica es el colombiano, muy ligado a la confrontación armada interna y a las opciones adoptadas por los gobiernos para hacerle frente, las cuales involucraron a Estados Unidos en el conflicto en la era de Bush.

Han surgido entonces tres tipos de regímenes distintos: el rupturista, que aspira a fundar una nueva hegemonía política; el reformista, que quiere introducir cambios graduales sin generar polarización; y el restaurador del orden. Aunque los gobiernos de aspiración rupturista buscan cambios radicales y los reformistas pretenden transiciones graduales, entre los dos parecen existir al menos cuatro importantes coincidencias: buscar acercamiento mutuo y autonomía latinoamericana frente a

Estados Unidos, diversificar relaciones, en especial con países asiáticos, revalorar el control de los recursos naturales y de la diplomacia energética, y avanzar en la superación de los problemas sociales internos. Entre los gobiernos andinos rupturistas y restauradores, en especial los de Venezuela y Colombia, han predominado las tensiones, aunque se han desarrollado momentos de cooperación que muestran la posibilidad de una convivencia pacífica a pesar de las diferencias y el aprovechamiento conjunto de las oportunidades de mutuo beneficio que brinda la vecindad.

Algunas tendencias regionales, en especial entre los regímenes rupturistas y los restauradores, reflejan el resurgimiento de la incertidumbre de la democracia, debida sobre todo a la centralización del poder, la personalización de la política y la concentración de la autoridad. Abundan los liderazgos mesiánicos, personalistas y desinstitucionalizadores que desestiman las mediaciones en la relación con su pueblo, interfieren en los demás poderes públicos y debilitan los órganos de control. Además, procuran mantenerse en el poder alimentando el apoyo popular con el clientelismo y cambiando la Constitución para poder ser reelectos.

En efecto, aunque la tradición política latinoamericana había optado por prohibir la reelección para impedir el fraude y la perpetuación de los presidentes en el poder, en la década del 2000 surgió una nueva oleada en América Latina, con 14 de 18 Constituciones que permiten la reelección –siete en forma inmediata y otras siete con alternancia–. En Nicaragua y Paraguay se tramita un cambio constitucional para que la reelección sea posible. En Colombia se desarrolló un complicado proceso que tendía a buscar un tercer período presidencial mediante una segunda reelección. República Dominicana ya eligió tres veces al mismo presidente y está en vísperas de hacer otra reforma para posibilitar un cuarto mandato.

Entre los problemas derivados de esta tendencia están la interferencia al funcionamiento y consolidación de las instituciones, la agudización de la polarización social, política e institucional, y el estrechamiento del margen de acción de una oposición que, además, está dispersa y no ofrece alternativas reales. Todo ello incuba inestabilidad y potencial alteración del orden público y de la alternancia en el poder. Al mismo tiempo, la política exterior se ha visto sometida a fuertes cambios de fines, medios y alianzas, y es ejercida a través de un presidencialismo protagónico que subvalora la diplomacia institucional y las mediaciones internacionales, lo que dificulta el procesamiento de asuntos fronterizos y hace escalar peligrosamente las tensiones. En este contexto, la democracia y la Carta democrática de la OEA son percibidas de manera cada vez más diferenciada en la región.

### **II.B.3. Revalorización de la fuerza militar y agudización de conflictos de seguridad**

En un número cada vez mayor de países de la región, la relación cívico-militar se ha alterado: el papel de los ejércitos en la lucha contra el narcotráfico es creciente. Los incrementos de los presupuestos militares, en especial en América del Sur –Colombia, Venezuela, Chile y Brasil–, son percibidos negativamente y generan temor entre las



naciones vecinas. El golpe militar en Honduras, el 28 de junio del 2009, alarmó a los países centroamericanos y a toda la región.

El aumento de compras de armas en buena parte de los países suramericanos, y en algunos centroamericanos, suscita preocupación frente a la seguridad regional. Aunque los respectivos gobiernos presentan las nuevas adquisiciones como una modernización de equipos, éstas son percibidas como una carrera armamentista emprendida por vecinos que mantienen diferencias o tensiones recíprocas –Chile y Perú, Venezuela y Colombia, Bolivia y Perú–. Chile, por ejemplo, ha aumentado sus compras de armas y aviones, pues los militares siguen teniendo una gran influencia en la nación, y porque un porcentaje de la renta del cobre está constitucionalmente asignada a la defensa. Entre tanto, Brasil asciende como poder emergente internacional, y en consecuencia incrementa su adquisición de armamento.

En la primera década del 2000 se desarrollaron o exacerbaron tensiones y problemas en el escenario regional. Unos son de vieja data, y renuevan hipótesis de conflicto por diferendos territoriales terrestres o de áreas marinas y submarinas –Chile y Bolivia, Perú y Chile, Bolivia y Ecuador, Nicaragua y Colombia–. Otros son de nuevo cuño: obedecen a asuntos comerciales –Argentina y Brasil, Ecuador y Brasil– o ambientales –Argentina y Uruguay–, al acceso a recursos energéticos –Bolivia y Brasil, Chile y Argentina–, a la injerencia política y a la violación del principio de no intervención –Venezuela y Perú–, y a problemas transfronterizos y de seguridad –Colombia y Ecuador–. La imposibilidad de resolver los asuntos comunes sobre los que existen discrepancias mediante negociaciones bilaterales o mecanismos subregionales y regionales, estimula las demandas internacionales –Ecuador–, y provoca acciones unilaterales fuera de las fronteras por defensa preventiva –Colombia– y amenazas militares –Venezuela–. En la medida en que traten de convertirse en barreras ideológicas mutuamente excluyentes, entre los dos extremos del espectro político regional se incuban riesgos de polarización. También preocupa que cuestiones ambientales, migratorias y energéticas se conviertan en problemas de inseguridad regional inducidos más por el comportamiento de actores no estatales que de agentes de los Estados.

Las dificultades de la región respecto a la seguridad transnacional son mayúsculas. El narcotráfico y el crimen organizado afectan a todos los países del hemisferio con diferente intensidad pero con idéntica capacidad letal, como lo muestran los índices de muertes violentas, la violación de derechos humanos, el número de secuestrados y la victimización de jóvenes. La incorporación de la mayoría de la región a las rutas internacionales del narcotráfico, el auge en el área del comercio de armas livianas vinculado al emporio de las drogas y el lavado de activos muestran que toda el área está seriamente aquejada por la expansión del tráfico de drogas y el auge de la criminalidad organizada.

Este último fenómeno representa un problema extremadamente grave, pues conduce al crecimiento y consolidación de una nueva clase social criminal con capacidad hegemónica ante la desorientación de las elites y el debilitamiento estatal. El negocio de las drogas y el avance de la criminalidad organizada operan en la intersección entre

el Estado, la sociedad y el mercado; se expresan y despliegan entrelazando la economía legal y la ilegal; develan las debilidades y fracturas en los Estados al poner de manifiesto su poder de penetración institucional y de cooptación parcial; y se nutren de una ciudadanía que es víctima de sus acciones de fuerza y beneficiaria de sus lucrativos emporios.

El tema nuclear también despierta preocupaciones. Suramérica se definió como una zona de paz, y países como Brasil y Argentina aseguran que sus desarrollos nucleares se orientan a usos pacíficos. Sin embargo, el tema ha empezado a inquietar, por ejemplo en el caso de Brasil, debido a declaraciones de militares nacionalistas, funcionarios del ministerio de Defensa, y del propio Vicepresidente. Ellos han dicho que su país ganaría respetabilidad y poder disuasivo si obtiene poder nuclear, además del submarino que ya adquirió (cabe anotar que el Ministro de Defensa ha reiterado que la Constitución brasileña y sus compromisos internacionales impiden la fabricación de la bomba nuclear). Entre tanto, Venezuela ha dicho que avanza con Irán en la construcción de una ciudadela nuclear y en la explotación de uranio con fines pacíficos. Sin embargo, el cuestionamiento por la falta de transparencia y el carácter conflictivo de estos dos gobiernos han suscitado temores en la región. De ahí que la preocupación nuclear se convierta en tema obligado para el Consejo Suramericano de Defensa.

No obstante las declaraciones y los temores, hay que resaltar que prima el interés porque la región siga siendo zona de paz. Aunque persiste un contencioso sobre la soberanía de las islas Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña, no hay indicios de que las partes piensen en recurrir a la fuerza para dirimirlo. Además, la región hace aportes a la seguridad internacional mediante la participación en operaciones de paz dentro (Haití) y fuera del área. A pesar de que grupos armados que recurren al terror y a nexos internacionales tienen presencia en la región, no hay evidencia de que operen movimientos terroristas fundamentalistas y con alcance global.

#### **II.B.4. Fragmentación, más que integración**

A la fragmentación política de América Latina y el Caribe se agrega la fragmentación interna de cada país, agudizada por la exacerbación de los desequilibrios sociales y la inconformidad de amplios sectores. Es de destacar la movilización de comunidades excluidas, como las indígenas y negras, con el propósito de superar su tradicional sometimiento, ejercer sus derechos y lograr autonomía, intenciones que llenan de significación su identidad étnica y cultural, y agudizan la disputa por territorios y recursos transfronterizos.

En el campo comercial tampoco ha existido ni existe un proyecto homogéneo en América Latina y el Caribe. Las subregiones centroamericana e insular, así como México, tienen aún a Estados Unidos como centro de gravitación de sus importaciones, exportaciones e inversiones. Suramérica está fragmentada en el área económica, no sólo entre las áreas caribeñas, andinas y del Cono Sur, sino en el seno de esas mismas subregiones. Además, en la década del 2000 las opciones económicas se han diferenciado. Unos países se muestran más afines a la libertad de mercado, mientras

otros se inclinan por una mayor intervención del Estado. Adicionalmente, México, Centroamérica, Chile, Perú y Colombia han firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos. Grupos de integración como la Comunidad Andina, Mercosur, el Sistema de Integración Centroamericano y Caricom han sentido los impactos de esas diferencias.

En la década del 2000 se han intentado diversos acercamientos con dinámicas contradictorias. Sobresalen los propiciados por el gobierno venezolano en torno a los asuntos energéticos –Petrocaribe– que, si bien han ayudado a los países miembros de la iniciativa, también han dejado de lado el interés de construir el Gran Caribe con la participación de las islas, el istmo centroamericano y los tres países continentales que comparten ese mar. También ha habido acercamientos en torno a la Alternativa Bolivariana para las Américas, creada en diciembre del 2004 y transformada en junio del 2009 en la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), con propósitos rupturistas políticos nacionales, regionales y globales. Brasil ha impulsado la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que se articula alrededor de siete consejos: defensa, lucha contra el narcotráfico, desarrollo social, educación, cultura, ciencia y tecnología, infraestructura y planeamiento. El aumento de la conflictividad suramericana ha interferido con esa dinámica. De otro lado, por primera vez en dos siglos de independencia, en diciembre del 2008 los 33 gobiernos latinoamericanos y del Caribe se reunieron en Brasil, reincorporaron a Cuba y formularon propuestas para conformar, a partir del Grupo de Río, una entidad propia sin Estados Unidos ni Canadá.

A pesar de tales acercamientos, las discrepancias entre los gobiernos han contribuido a que la primera década del 2000 finalice con un aumento significativo de la fragmentación política, económica y en materia de seguridad y defensa. Así, en las crisis de los grupos de integración, las discrepancias ideológicas entre gobiernos latinoamericanos y caribeños se suman a las mutuas distancias y desconfianzas históricas.

### **II.B.5. Espacios para liderazgos regionales**

América Latina ha incrementado su proyección internacional, gracias en alguna medida al peso creciente de Brasil, quinta población y novena economía del mundo. Paulatinamente, este país ha buscado actuar como potencia regional y aspira a ser reconocido como poder emergente internacional. De ahí su esfuerzo de reacomodo estratégico a la transición global, hemisférica y regional, así como su creciente inserción en los círculos del poder mundial. Junto con Rusia, India y China, Brasil conforma los denominados BRIC, es miembro destacado del G-20, es parte de la iniciativa trilateral del Sur (IBSA), con India y Suráfrica, y busca convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Además, el gobierno de Estados Unidos reconoce en Brasil a su principal interlocutor en Suramérica, y ha mostrado cierto interés en que asuma responsabilidades regionales. Brasil también se ha convertido en productor y exportador de armamento, industria que pretende impulsar mediante los acuerdos militares firmados recientemente con Francia. En la última década, más de 20 millones de brasileños han salido de la pobreza, lo que le ha

permitido a Brasil transformarse en un país mayoritariamente de clase media, con un enorme mercado interno. Esta clase media en expansión es el motor del crecimiento nacional. A esto se suma que, en la década del 2000, el país se ha convertido en un gran inversionista y socio comercial de distintos países de América Latina y el Caribe.

En la transición global y regional, Brasil intenta establecer su propia área de influencia. Con este fin busca formar coaliciones y adoptar mecanismos que le permitan demostrar que puede ayudar a resolver los problemas de la región sin la intromisión de Estados Unidos. De ahí la puesta en marcha de Unasur y del Consejo Suramericano de Defensa. Por su papel conciliador y estabilizador, el presidente Lula ha conquistado reconocimientos internacionales y ocupa el primer lugar en las encuestas latinoamericanas.

Con todo, para Brasil no es fácil construir un liderazgo: la fragmentación regional y los intereses nacionales dificultan el que el país pueda asumir los costos y las responsabilidades que conlleva ese papel. En la sociedad brasileña no hay la disposición de contribuir al fortalecimiento de sus instituciones, incluso militares, para ejercer un liderazgo comparable al de Estados Unidos en la región. En Brasil parece haber cierta disposición para asumir responsabilidades políticas regionales, pero no militares ni económicas.

El propósito brasileño de liderazgo se ve obstaculizado, además, por las múltiples iniciativas de un Chávez rupturista, propulsado por los altos precios del petróleo y el descrédito de Estados Unidos durante el gobierno Bush. Sin embargo, la pretensión chavista de liderazgo y de extensión de su proyecto bolivariano se estrellan con el creciente rechazo que genera el estilo conflictivo del presidente venezolano y su recurso reiterado a la amenaza militar. Su ímpetu se enfrenta también con el bajo nivel de ejecución de muchas de sus iniciativas por sus propias deficiencias institucionales, con la agudización de problemas internos y con los riesgos que generan la polarización que induce, y muchas de sus alianzas internacionales. Antes de que finalmente fuera ratificado, el ingreso de Venezuela como socio pleno de Mercosur fue frenado varias veces por los cuestionamientos del Senado brasileño a su democracia y a las amenazas contra Colombia.

Aunque para América Latina y el Caribe es importante contar con un poder emergente como Brasil, hay necesidad y espacio regionales para construir diversos liderazgos cooperativos con iniciativas sectoriales o temáticas que ayuden al acercamiento recíproco en la región, a resolver conflictos y a lograr estabilidad y paz, pese a las diferencias. Esa estabilidad y esa paz son garantía para la seguridad y prosperidad colectiva, para el cambio en la relación con Estados Unidos y para alcanzar mayores niveles de autonomía, diversificar sus relaciones y su inserción internacional, y llevar adelante las actuales aspiraciones de transición de la región. En este contexto, otros países han desplegado políticas que refuerzan liderazgos positivos en el área. Chile, por ejemplo, ha utilizado lo que se conoce como “diplomacia de nicho”, dirigida por la vía persuasiva, y con prácticas de colaboración, a incrementar su visibilidad y reputación en la región. Aunque Cuba y México tuvieron en el pasado un papel activo en temas específicos, ambos se encuentran en encrucijadas internas que limitan su

papel actual –en la Isla la transición, y en México la grave situación de corrupción y guerra promovida por el crimen organizado.

En síntesis, el entorno latinoamericano y caribeño se caracteriza por un proceso incierto de cambio de curso en el que, en medio de fracturas ideológicas y problemas de seguridad comunes pero no asumidos de manera conjunta, se expresan algunas coincidencias. Aunque hay acercamientos dirigidos a integrar la región, prima la fragmentación y aparecen amagos de polarización. A pesar de ello, hay espacios para liderazgos cooperativos y se debe tomar en cuenta la proyección regional e internacional de Brasil.

## II.C. ÁMBITO NACIONAL

Así como en los últimos años el escenario internacional y el regional se han transformado, también lo ha hecho la situación de Colombia. 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 la desconfianza de buena parte de la comunidad internacional. Los cambios graduales que registran ambas circunstancias son un dato central para reformular la inserción internacional del país.

En la década de los años noventa el país vivió una coyuntura con rasgos particulares tanto en lo doméstico como en lo internacional. En esa década, en lo interno, el conflicto armado se hizo mucho más complejo y creció en envergadura. El Estado enfrentó una amenaza existencial que puso en entredicho su viabilidad y la de la totalidad de la sociedad colombiana, y que nació de las acciones armadas de grupos guerrilleros y paramilitares que llegaron a ocupar vastos territorios del país. A su vez, la acción de esos grupos fue atravesada, nutrida y dinamizada por el crimen organizado y el negocio de las drogas ilícitas.

Al mismo tiempo, el país enfrentó en el ámbito internacional un costoso aislamiento por las acusaciones sobre vínculos entre el gobierno del presidente Ernesto Samper y los carteles colombianos de la droga. Esto supuso altos costos para Colombia, especialmente con Estados Unidos y Europa. Entre tanto, los países de la región percibían con desconfianza la evolución del conflicto interno, mientras Colombia mantenía un marcado desinterés frente a la dinámica regional. Esto profundizó su aislamiento.

La combinación de circunstancias nacionales e internacionales impuso el diseño de una política exterior que podría denominarse *reconstructiva*. Ésta se inició en la administración de Andrés Pastrana y conservó su vigencia en las administraciones de Álvaro Uribe. En esta nueva aproximación internacional, la definición de la agenda

internacional y sus prioridades está determinada por la dinámica del conflicto armado. El papel del Presidente y del Ministerio de Defensa en el diseño e implementación de la política exterior, entonces, adquiere un peso peculiar.

En este contexto, 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 la 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. Además, los ataques del 11 de septiembre le permiten al gobierno colombiano enmarcar su nueva política exterior en la propuesta de la guerra global contra el terrorismo.

En este momento de transformación, Colombia inicia la búsqueda de aliados para cumplir el objetivo de controlar la amenaza existencial que se cierne sobre el Estado y la sociedad. En este proceso el gobierno colombiano encuentra el apoyo sólido de Estados Unidos y la indiferencia de los países de la región. Esta reticencia se explica parcialmente por la utilización del discurso antiterrorista por parte de Colombia, que genera desentendimientos con un vecindario que se rehúsa a apoyar la fórmula gestada en Estados Unidos. En esos momentos, parte importante de la política exterior consiste en explicarle a la comunidad internacional el alcance de las medidas domésticas para enfrentar la amenaza subversiva, así como en defender al Estado de las críticas de la comunidad internacional.

El propósito de superar la amenaza de los grupos ilegales armados se convierte en una decisión estratégica internacional, caracterizada por la alineación de los intereses colombianos con los estadounidenses, y con especial énfasis durante los últimos años de la administración Uribe. La característica actual más visible de esa alineación es la profundización de la cooperación militar entre Estados Unidos y Colombia. Ello, sin embargo, no implica la ausencia de espacios de discordia y diferencia con ese país. Por el contrario, éstos siguen vigentes.

El estrechamiento de lazos con Estados Unidos alrededor del tema de la seguridad contrasta con una estrategia de diversificación de las relaciones económicas internacionales impulsada por el gobierno colombiano, sobre todo en la segunda administración Uribe. Esto se traduce en la búsqueda de una mayor inserción económica internacional mediante la promoción de tratados de libre comercio y de la inversión. Sin embargo, la diversificación de las relaciones económicas no se acompaña de un esfuerzo análogo en el campo político.

Esta estrategia internacional activa, apoyada en la alineación con Estados Unidos y centrada en la seguridad, y con una búsqueda de la diversificación en el campo económico, parece estar encontrando límites. En las relaciones con la región, esta diplomacia ha vuelto a ubicar a Colombia en su antiguo y costoso estado de aislamiento, situación exacerbada por la suscripción del acuerdo militar que permite el uso de bases colombianas por parte de tropas estadounidenses. Este estado de cosas

se hace aún más complejo si se tiene en cuenta que el nuevo gobierno estadounidense no parece tener la misma afinidad que tenía G.W. Bush con otras dimensiones de las políticas del presidente Uribe. Hay más ejemplos de las limitaciones de la actual estrategia de política exterior. El primero es el empantanamiento del Tratado de Libre Comercio suscrito con Estados Unidos, el cual evidencia que la inserción económica ha sido obstaculizada por problemas relacionados con la violación de los derechos humanos y con los niveles de impunidad que, a pesar de haberse reducido, aún son elevados. Además, los beneficios que durante años representó el mercado venezolano para las exportaciones colombianas se están perdiendo por los estragos comerciales que está generando la tensión política entre Colombia y Venezuela.

Las limitaciones de la estrategia actual imponen la necesidad de reevaluar la política exterior del país. El entorno es propicio para plantear un viraje, pues muchas circunstancias han cambiado desde que la necesidad de controlar el conflicto interno se convirtió en el eje de la diplomacia. Aparte del entorno internacional y regional, la situación doméstica ha cambiado sustancialmente en los últimos años: el Estado ha recuperado el control de buena parte del territorio, la guerrilla está diezmada y replegada, con los paramilitares está en marcha un proceso de desmovilización y reinserción, y la violencia ha bajado notablemente. Estos avances abren espacios para una reformulación de la política internacional que diversifique los temas, los actores y las estrategias, como se explica en las páginas que siguen.

### III. TEMAS IMPORTANTES EN LA AGENDA Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

#### III.A. SEGURIDAD

A lo largo de la historia colombiana la actividad política se ha visto afectada con frecuencia por el recurso a la violencia. Así, entre la década de los años cuarenta y la del sesenta se desató en el país una aguda violencia entre los dos grandes partidos políticos, el Liberal y el Conservador (1946-1965). De los rescoldos de la Violencia nacieron las FARC, vinculadas en sus orígenes con los movimientos de resistencia campesina que luchaban por obtener una solución a sus problemas. Los sucesivos gobiernos no atendieron esta situación. Una reforma agraria más bien discreta, iniciada en 1961, murió en 1972 mediante un pacto entre gobierno y terratenientes.

Por otra parte, el clientelismo y la corrupción predominantes desde mediados del Frente Nacional (1958-1974) crearon el ambiente social, ético y cultural propicio para que el narcotráfico se implantara en el país desde comienzos de la década de los años setenta. Este rentable negocio ilegal terminaría convirtiéndose en el gran combustible financiero de la violencia guerrillera y paramilitar, así como de varias campañas electorales y administraciones locales.

Ante la agudización creciente de la violencia y el conflicto, el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) decidió adelantar negociaciones de paz con las guerrillas. El intento fracasó. En cambio, en reacción a lo que algunos sectores percibían como peligros de la negociación, y ante una limitada capacidad militar del Estado para enfrentar las guerrillas, nacieron los grupos paramilitares, muy ligados desde el comienzo al narcotráfico. Éstos alcanzaron su mayor expansión a mediados de la década de los años noventa. En 1997 se unificaron bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Por esa misma época, las FARC aumentaron su presión sobre las regiones ganaderas en la Costa Caribe y el nororiente del país, y en las zonas de frontera con Venezuela, Ecuador y Panamá. Y para reforzar sus finanzas y su equipamiento militar, también estrecharon sus lazos con el narcotráfico. Entretanto, se aislaron del movimiento campesino en cuyo seno habían surgido.

Ya en la primera década del presente siglo, los paramilitares abandonaron su proyecto antsubversivo inicial y, en alianza con políticos, gobernantes locales, congresistas, contratistas y empresarios, sobre todo rurales, se convirtieron en mafias dedicadas al narcotráfico. Buscaron entonces apropiarse de las mejores tierras de cada región y controlar el poder económico, social y político en el ámbito local, regional e incluso nacional. De hecho, en los últimos veinte años, expulsaron de sus tierras a varios millones de personas, sobre todo campesinos, y adelantaron una profunda y violenta contrarreforma agraria.



Para enfrentar el narcotráfico y un conflicto armado cada vez más agudo, el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) concretó el Plan Colombia con Estados Unidos. Entre sus objetivos sobresalen la lucha contra el narcotráfico, la reducción de los ingresos de los grupos al margen de la ley, la modernización de las Fuerzas Armadas y de la Policía, y el desarrollo de planes alternativos en los cultivos de coca. En el 2001 comenzó su aplicación, y en la primera administración de Álvaro Uribe (2002-2006) el Plan Colombia se articuló con la Política de Seguridad Democrática.

### **III.A.1. El gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) y su política de seguridad**

Desde su primer período, el presidente Álvaro Uribe estableció la Política de Seguridad Democrática (PSD). Su estrategia militar, el Plan Patriota, obtuvo sus mayores resultados a mediados del 2003. La Operación Libertad 1, en el noroccidente de Cundinamarca, desmanteló los frentes de la guerrilla implantados en las cercanías de la capital de la República. Desde fines de ese año, el Plan Patriota se concentró en el sur del país, área de influencia histórica de las FARC. Ante la presión de las Fuerzas Militares, esa organización armada recurrió durante un buen tiempo a la “hibernación”, de la que ha intentado salir desde el 2009. Y, aunque perdió buena parte de su capacidad ofensiva, no fue aniquilada.

En el 2006, la política denominada de Consolidación de la Seguridad Democrática adelantó algunas modificaciones efectivas a la PSD. Gracias a ellas, en el 2008, varios comandantes de las FARC fueron abatidos y alguno fue asesinado por subalternos. La Operación Jaque permitió la liberación de un destacado grupo de secuestrados, otros lograron huir, mientras otros más fueron liberados por las FARC en búsqueda de espacio político. También tuvo éxito el estímulo a las deserciones de guerrilleros, promovidas algunas de ellas por ambiguas políticas de recompensas.

El ELN, por su parte, había sido ya diezmado por los paramilitares. En estas circunstancias, la administración Uribe procuró negociar su desmovilización. Sin embargo, el ELN desaprovechó las oportunidades y el gobierno terminó renunciando al intento.

### **III.A.2. La desmovilización paramilitar y la Ley de Justicia y Paz**

Desde sus inicios, el gobierno del presidente Uribe se mostró dispuesto a negociar con los paramilitares. Mediante un prolongado y contradictorio proceso de negociaciones con la mayor parte de los jefes de esos grupos, el gobierno logró su entrega y detención. A finales del 2004 comenzaron las desmovilizaciones masivas, que se prolongaron hasta el 2006. Pero la reinserción improvisada de los desmovilizados ha favorecido la formación de nuevos grupos delincuenciales, dedicados unos al narcotráfico y la delincuencia, y otros a operaciones “antisubversivas” de carácter selectivo. A mediados del 2005 se logró acordar y promulgar una Ley de Justicia y Paz tras largas discusiones políticas, y en el 2008

fueron extraditados a Estados Unidos catorce de los más reconocidos jefes paramilitares.

La PSD ha alcanzado notables logros, pero también ha tenido graves fallas. Las nuevas circunstancias del conflicto exigen un ajuste profundo de la PSD. En primer lugar, el gobierno de Álvaro Uribe logró consolidar la dirección civil de la Fuerza Pública, como le corresponde al presidente de la República por Constitución. La PSD, además, ha posibilitado importantes avances en la reconquista del monopolio de la fuerza legítima por parte del Estado, campo en el que éste venía retrocediendo. Gracias a la PSD, las Fuerzas Militares y de Policía han reasumido buena parte de su responsabilidad constitucional.

Por otra parte, la PSD ha logrado la recuperación del control estatal sobre buena parte del territorio nacional. Las fuerzas del Estado ejercen hoy control en las principales vías del país, antes bloqueadas por retenes guerrilleros, y en menor escala brindan seguridad en muchas vías secundarias. Las Fuerzas Militares han recuperado el control de extensas zonas rurales, antes en poder de las guerrillas. Y, mientras en el 2002 no había presencia de la Fuerza Pública en 168 municipios, hoy ésta controla todas las cabeceras municipales.

Como resultado de la presión estatal, las FARC han visto seriamente debilitada su capacidad ofensiva. Además, sus estructuras de mando y comunicaciones recibieron fuertes golpes, sobre todo en el 2008, lo que ha redundado en una reducción significativa de la violencia guerrillera. Las FARC también han perdido presencia y credibilidad internacional gracias a la campaña gubernamental en su contra, que ha denunciado sus atrocidades y vínculos con el narcotráfico. Si a comienzos de siglo llegó a temerse un triunfo militar de las guerrillas, y en particular de las FARC, hoy ya no es una hipótesis verosímil. Por otra parte, y tal vez en mayor escala, la desmovilización paramilitar y la entrega de muchos de sus jefes más destacados han contribuido a la disminución de la violencia. De hecho, el número de secuestros y homicidios rurales ha descendido vertiginosamente, sobre todo a partir de la desmovilización de estos grupos.

Como consecuencia de los avances logrados por la PSD, ha renacido la confianza doméstica e internacional en Colombia. Muchos colombianos que habían abandonado el país retornaron a él, mientras otros trajeron de vuelta sus capitales. Todo esto ha significado un aumento notable de la inversión nacional e internacional. A pesar de la violencia, que aún persiste, la economía colombiana pudo aprovechar el auge de la economía mundial hasta el 2008, y obtuvo buenos índices de crecimiento hasta ese año. Ha podido incluso sortear hasta ahora la crisis financiera global con relativo éxito.

Por todo lo anterior, de ser considerado un “Estado fallido”, el Estado colombiano ha pasado a convertirse en un “Estado emergente” objeto de interés y reconocimiento de dirigentes y analistas internacionales. Sin embargo, la posibilidad de una segunda reelección presidencial fue señalada como un motivo de

preocupación por influyentes medios internacionales como *The Economist*, el *Wall Street Journal* y el *Washington Post*.

### **III.A.3. Los nuevos desafíos**

A pesar de los avances, el país enfrenta hoy nuevos retos que deben ser superados para no perder lo logrado. Muchos de ellos son producto de la mutación de problemas antiguos.

En primer lugar, en esta década se ha producido una peligrosa polarización nacional que es necesario desactivar desde la cabeza del Estado. La polarización ha llegado incluso hasta el enfrentamiento entre algunos de los más altos poderes estatales, lo que contribuye a una grave pérdida de confianza pública en las instituciones.

Por efecto de la PSD, el conflicto ha experimentado notables cambios que hacen necesario el rediseño de la estrategia. Las FARC han demostrado poder de resistencia y recuperación. Continúan reclutando niños y jóvenes en zonas rurales apartadas y barrios urbanos marginados. Varios frentes de las FARC resisten las operaciones ofensivas en regiones clave donde el narcotráfico sigue alimentando el conflicto, y en el 2009 retomaron algunas acciones ofensivas en el sur del país. El ELN, aunque esté casi desactivado, no ha desaparecido, y hay que tener en cuenta que en el pasado atravesó una situación aún más crítica. Es importante destacar, sobre todo, que las guerrillas se han desplazado de las zonas medias del país hacia las fronteras, donde establecen rutas para el tráfico de armas y drogas y encuentran refugio frente a los ataques de la Fuerza Pública. Además, se han convertido en fuente de roces con los países vecinos.

Un ajuste de la estrategia de seguridad debe contemplar este desplazamiento del conflicto a algunos ámbitos fronterizos internacionales y su implicación para los países vecinos. Además, la estrategia no puede reducirse a planes meramente militares. En esas zonas se requiere también construir Estado e intensificar las políticas de desarrollo.

Ante la incapacidad del Estado para adelantar una exitosa reinserción generalizada de los paramilitares desmovilizados, han resurgido numerosas bandas armadas dedicadas al narcotráfico, a la delincuencia común y a los asesinatos selectivos. La atención gubernamental al enorme número de reinsertados y desplazados que han llegado a las ciudades ha sido insuficiente. A ello hay que sumar la creciente cifra de desempleados víctimas de la crisis económica. Paramilitares desmovilizados, desplazados y desempleados están contribuyendo a un acelerado crecimiento de la inseguridad urbana. Aunque la Policía Nacional ha actuado con prontitud, carece de la capacidad para contrarrestar ese crecimiento.

El narcotráfico no da muestras de ceder de manera sustantiva. Aunque las políticas aplicadas hasta ahora han obtenido algunos logros, especialmente para conjurar la amenaza existencial que amenazó al Estado y a la sociedad en la década de los años

noventa, en buena medida han sido ineficaces para reducir la magnitud de la actividad, como comienza a ser reconocido incluso por Estados Unidos.

Como se manifiesta a diario, la corrupción en la sociedad, en la política y en el Estado parece haberse extendido a todos los niveles, lo que va arruinando rápidamente la capacidad y credibilidad del Estado para imponer el cumplimiento de la Ley a los demás ciudadanos.

A todo ello se suma la grave situación de los derechos humanos, a pesar de los avances. Los principales responsables de su violación en Colombia son las guerrillas y sobre todo los paramilitares, pero, lamentablemente, también los violan de manera grave algunos sectores de las fuerzas de seguridad del Estado, que son por Constitución los encargados de velar por su respeto. Están en curso las investigaciones sobre los mal llamados “falsos positivos” o ejecuciones extrajudiciales de jóvenes que luego fueron presentados por las Fuerzas Militares como guerrilleros dados de baja en combate. No pocos soldados y oficiales han sido condenados ya por estos lamentables crímenes, pero las denuncias y las pruebas abundan en distintas regiones del país, lo que pone en duda la tesis de que se trata de casos aislados.

Avanza también la investigación sobre interceptaciones telefónicas ilegales, vigilancia e intimidación al poder judicial, a dirigentes de la oposición, periodistas, activistas de derechos humanos y ONG, realizadas ilegalmente por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y otras organizaciones. Estos gravísimos abusos de miembros de los organismos de seguridad del Estado minan seriamente el respeto a las instituciones.

Otra gran preocupación la generan las alianzas de varias autoridades, dirigentes políticos y empresarios nacionales e internacionales con los grupos armados irregulares con los que han compartido el poder local en algunas regiones del país. A través de testaferros sociales y políticos, estos grupos criminales ejercen la autoridad en varias zonas y parecen haber penetrado en algunos poderes centrales de la nación. Estas alianzas muestran un profundo deterioro de la ética pública y del respeto a la ley en algunos sectores de la dirigencia, y han generado un poder mafioso que atenta contra la seguridad del Estado, convirtiéndose así en una amenaza tanto más grave cuanto menos visible. De continuar avanzando este proceso estaríamos entrando en una fase de simbiosis con el crimen organizado, caracterizado por la creciente cooptación del Estado en algunos sectores y regiones. Los resultados efectivos de la investigación sobre “parapolítica” y la reacción de distintos sectores nacionales – políticos, sociales, empresariales– son indispensables para revertir esta amenaza.

En síntesis, tres amenazas importantes a la seguridad demandan una pronta readecuación de la estrategia: el desarrollo de mafias político-militares que han cooptado sectores del Estado e intentan adueñarse de él; el desplazamiento del conflicto a unas fronteras lejanas y bastante abandonadas, lo que tiene implicaciones negativas para las relaciones con los países vecinos; y la urgencia de una política social

eficaz en las ciudades que atienda las necesidades de los desplazados, los desmovilizados y los desempleados.

### **III.A.4. Recomendaciones**

1. Para que Colombia logre una posición de liderazgo regional y de reconocimiento internacional debe avanzar hacia la construcción de la paz y de una seguridad sólida. Para ello debe dar la mayor prioridad a una lucha sin cuartel contra todas las formas de corrupción en la política y el Estado. Es urgente acabar de raíz con las alianzas mafiosas que pretenden apoderarse de las instituciones estatales. La transparencia y legitimidad del Estado son condiciones indispensables para alcanzar una verdadera seguridad. La simbiosis progresiva con la criminalidad organizada es hoy, junto con el conflicto armado, el mayor desafío estratégico que enfrenta el Estado colombiano.
2. El gobierno debe adelantar a la mayor brevedad una política social intensiva que garantice el retorno o la adecuada reubicación de los desplazados, la reinserción productiva de los desmovilizados y la generación sostenible de empleo, en particular por su impacto en la estabilidad de las fronteras y su incidencia en las relaciones con los países vecinos. Esta política debe ir acompañada por un notable refuerzo de la Policía para controlar la criminalidad urbana.
3. El país debe emprender en el corto plazo una política de desarrollo y garantizar una presencia integral del Estado en las zonas fronterizas –no sólo militar–.
4. El gobierno debe crear un Consejo de Estrategia y Seguridad Nacional que coordine la estrategia nacional de defensa y la ejecución de la política exterior. Las dificultades que ha vivido el país en el campo de la seguridad requieren la presencia de una instancia que pueda dar cuenta de los desafíos internos y externos que se presentan. El Consejo sería dirigido por el Presidente de la República, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, y 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.
5. Las nuevas amenazas a la seguridad tienen hoy un carácter transnacional y no solamente doméstico. Por ello es fundamental que la política estatal exprese una concepción de la seguridad que haga parte de un esquema internacional cooperativo, y no simplemente en el modelo clásico de la seguridad de un solo país, por importante y poderoso que éste sea.
6. Colombia debe buscar la aplicación de los compromisos internacionales adquiridos en el tema de armas pequeñas y ligeras. Es prioritario el diseño e implementación de un plan que reconozca la realidad de esta amenaza, que incluya sus múltiples dimensiones y que procure aplicar mecanismos y herramientas para su solución. La

cooperación internacional es fundamental para apoyar la financiación de este plan y recoger experiencias de otros países y continentes.

7. El Ejecutivo debe buscar en el corto plazo el apoyo de gobiernos amigos en la región que faciliten la construcción de una salida al conflicto armado colombiano, dentro del más estricto respeto por el principio de la no injerencia en los asuntos internos. En principio, el Consejo Suramericano de Defensa parece ser el mejor escenario para iniciar aproximaciones en esa dirección.
8. Unasur ha decidido promover “medidas de confianza mutua” entre los países de la región que permitan conocer sus políticas de seguridad y defensa. Colombia debe llevar a este foro el tema del armamentismo en la región y ubicarlo en el primer orden del debate para buscar mejores mecanismos de supervisión, verificación y garantías. Colombia podría considerar su eventual participación en misiones multilaterales de consolidación de la paz como una herramienta de construcción de confianza con los países vecinos.

### **III.B. DROGAS ILEGALES Y NARCOTRÁFICO**

El problema de las drogas ilegales ha tenido un papel central en la política exterior colombiana durante las últimas tres décadas. El narcotráfico fue el elemento dominante de las relaciones internacionales del país a finales del siglo pasado, hasta que a comienzos de esta década ese lugar fue ocupado por la seguridad. Sin embargo, en la medida en que el narcotráfico alimenta las distintas dimensiones de la inseguridad, sigue teniendo un papel protagónico en la vida nacional y en las relaciones de Colombia con el mundo. En este contexto, el rol que han jugado en la política exterior colombiana las drogas ilegales y las políticas para encararlo constituye un lastre que ha marcado y restringido la relación del país con el mundo.

Colombia ha sido un país seriamente comprometido en la “guerra contra las drogas”: ha sido su epicentro y ha sufrido los costos de la política prohibicionista. El objetivo central de esta política es lograr la abstinencia y crear una sociedad libre de drogas mediante la eliminación del cultivo, la producción, el tráfico, la comercialización y el uso de sustancias psicoactivas ilegales. Esa política ha usado una combinación de punición (por ejemplo, criminalización extendida) y compensación (por ejemplo, programas de sustitución de cultivos), ha buscado un alcance global y ha pretendido ser integral. Sin embargo, en la práctica, la “guerra contra las drogas” se ha concentrado en la periferia, se ha focalizado en la producción y el transporte de narcóticos, y ha sido coercitiva.

Esta estrategia se ha materializado en la búsqueda de objetivos concretos que han sido seguidos en su totalidad por el país, especialmente en el marco del Plan Colombia. Estos objetivos abarcan la erradicación de los cultivos ilícitos, el desmantelamiento de los grupos de narcotraficantes, la militarización de la lucha antidrogas, la criminalización de las actividades ligadas al narcotráfico, el lavado de activos, la

extradición de nacionales —especialmente hacia Estados Unidos— y el rechazo a cualquier iniciativa pro-legalización de drogas.

El Plan Colombia, concebido para reforzar una política antinarcóticos más punitiva y la estrategia contrainsurgente en el país, ha tenido resultados ambivalentes. En la sección anterior se mencionaron importantes logros del Plan en el campo del orden público, a través de su apoyo a la Política de Seguridad Democrática, y también se destacaron sus limitaciones.

En la dimensión de la lucha antinarcóticos, los resultados del Plan están más cerca del fracaso. Aunque Colombia ha erradicado químicamente centenares de miles de hectáreas —una magnitud única en el contexto internacional—, el país sigue siendo el principal centro de cultivo y producción andino de cocaína. Si bien el gobierno colombiano ha aplicado de manera masiva la extradición, el crimen organizado vinculado a las drogas todavía se expande en el país. Ya no hay grandes carteles, pero el negocio se ha diseminado a través de la proliferación de los llamados “carteles *boutique*”. Si bien Colombia militarizó la lucha contra el narcotráfico, no se desmanteló el negocio de las drogas ni la corrupción en las fuerzas de seguridad. Y aunque Colombia es el país de Latinoamérica que más criminalizó los eslabones del negocio, los efectos disuasivos no han sido contundentes.

Lo más significativo de todo esto es que los magros logros se han dado en un contexto en el que el negocio ilegal sigue funcionando bajo el principio del globo: si se ataja el problema en una región geográfica, se expande en otra, como lo demuestra el auge del narcotráfico en México a la par con la aplicación del Plan Colombia en el país.

Las limitaciones de la “guerra contra las drogas” han generado un ambiente propicio para revisar el régimen prohibicionista. Si bien se preserva en un lugar destacado la lucha contra el crimen organizado y el control del narcotráfico, existe un entorno favorable para replantear algunas de las prácticas antidrogas actuales. Como ya se mencionó, ciertas experiencias menos punitivas tienden a mostrar éxitos. Algunos países de la UE han adoptado formas *de facto* de descriminalización de drogas, y Portugal aprobó en el 2001, con resultados promisorios, una ley que descriminaliza todas las drogas. El actual zar antidrogas de Estados Unidos, Richard Gil Kerlikowski, ha prometido abandonar el lenguaje de la “guerra contra las drogas”, y en algunos países avanza una tendencia a diferenciar distintos tipos de drogas. Como también se ha dicho, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, creada por los ex presidentes César Gaviria, Fernando Henrique Cardoso y Ernesto Zedillo, concluyó que la “guerra contra las drogas” ha fracasado con enormes costos para la región.

Adicionalmente, conviene hacer dos observaciones. Por un lado, si bien se observó una cierta reducción del área cultivada y una mayor interdicción en Colombia durante el 2009, los niveles de plantación y producción continúan tan altos como en el primer lustro de este siglo. Estos picos de “eficiencia” en el combate antidrogas han sido la norma desde la década de los años ochenta, y en el largo plazo la tendencia general ha sido hacia el alza. Por otro lado, la superación del fenómeno del crimen organizado sigue siendo una prioridad internacional, hemisférica y regional, lo que significa que

Colombia debe comprometerse con ese objetivo. Entre tanto, en materia de la criminalización de la dosis personal, el país no debe ser inconsecuente con una tendencia global que procura discernir entre tipos de drogas y tácticas para abordar eficazmente cada una de ellas.

### **III.B.1. Recomendaciones**

1. El gobierno de Colombia debe proponer un examen realista de las políticas vigentes sobre drogas ilegales y narcotráfico. Conviene convocar a una cumbre mundial en el país sobre el tema, aprovechando que en el 2012 se cumple un siglo del primer tratado internacional sobre drogas (Convención sobre el Opio de La Haya). La evaluación en el 2009 de la década contra las drogas, declarada por Naciones Unidas, no fue seria: los Estados convalidaron los fracasos conocidos y eludieron una polémica rigurosa sobre el tema. A 100 años del inicio de la lucha contra los narcóticos se impone una revisión realista de logros y desaciertos, de costos y beneficios, de dilemas y opciones.
2. El gobierno de Colombia debe propiciar un cruce temático entre los regímenes globales existentes. Esto apunta a que las medidas que emanan de un régimen –el de las drogas ilícitas, por ejemplo– no deben entrar en colisión con otros regímenes internacionales –derechos humanos o medio ambiente, por ejemplo–. Se trata de que los Estados entrelacen esos distintos regímenes y no pongan en práctica políticas antidrogas que incrementen la violación de los derechos humanos, la degradación ambiental y la proliferación de armas.
3. El gobierno colombiano debe solicitar un examen riguroso de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Esta Comisión fue creada en 1986, y su contribución a un mejor diagnóstico y a un consenso más amplio sobre los narcóticos en el continente no ha sido significativa. En este tema, Colombia podría actuar en sociedad con México y Brasil.
4. El gobierno de Colombia debe estrechar lazos con Brasil en la lucha contra el narcotráfico. Lo debe hacer en foros regionales y mundiales, como parte de una política andino-amazónica para reducir el impacto del negocio de las drogas en Suramérica y en particular su impacto ambiental. En la medida en que Unasur avance en la creación de un Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico, el gobierno de Colombia debería asumir un papel activo en su implementación. Como parte de esa iniciativa el país podría impulsar la creación y ser sede de un Observatorio Sudamericano de Drogas, Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática, que permita hacer un balance del alcance del narcotráfico en la región y de las políticas para erradicarlo.
5. Colombia debe respaldar la iniciativa del congresista demócrata Elliot Engel, secundada por el congresista republicano Dan Burton, de conformar una Comisión de Notables que evalúe la estrategia hemisférica en materia de drogas tras varios lustros de una frustrante estrategia antinarcóticos. Todo lo que implique ampliar el



debate sobre este fenómeno es de enorme valor para el país y puede contribuir a que Colombia se transforme en un referente positivo para su resolución.

6. Colombia debe remarcar que la lógica prohibicionista de la guerra contra las drogas es errada y contraproducente. La evidencia disponible indica que la cruzada contra las sustancias psicoactivas ilícitas no ha resuelto los inconvenientes esenciales de América Latina en materia de drogas. La mejor política antidrogas es una buena política pública en materia de justicia, equidad, salud, derechos humanos, educación y empleo.
7. El gobierno colombiano debe estimular políticas convergentes y cooperativas frente al asunto de las drogas. La estrategia antinarcóticos se ha caracterizado por la adopción de diversas políticas punitivas individuales. El modo más adecuado de enfrentar el problema es con acciones conjuntas entre Estados y actores no gubernamentales. En la región andina ha sido notable la falta de coordinación y la ausencia de colaboración. Por ello hay que generar iniciativas que estimulen la confianza y la acción colectiva entre los países andinos.
8. El gobierno de Colombia debe advertir que el avance del crimen organizado es elocuente en toda América Latina. Es imperativo configurar una estrategia sistémica frente al crimen organizado que resalte sus efectos dañinos para la gobernabilidad, que eluda la militarización de su enfrentamiento y que asuma que las perspectivas que para su tratamiento privilegian la soberanía pueden resultar disfuncionales. Dicha estrategia exige altos niveles de consistencia interna, coordinación interestatal y colaboración internacional.
9. El gobierno de Colombia debe entender que el agotamiento del principio de la corresponsabilidad es cada vez más notorio. En vista de los enormes perjuicios derivados de la prohibición, es prudente que el gobierno promueva un cambio que enfatice la noción de co-construcción alternativa. Esto significa construir de manera compartida un enfoque distinto, orientado a reducir los costos humanos y sociales de la “guerra contra las drogas” y a resolver progresivamente el fenómeno de los narcóticos. En ese sentido, el gobierno de Colombia podría co-liderar un debate y una práctica a favor de un nuevo paradigma.
10. Colombia ha pagado por lustros un precio desproporcionado en la “guerra contra las drogas”, y en ese sentido no es un “desertor” de la misma sino una de sus principales víctimas. El núcleo del argumento colombiano —oficial y ciudadano— podría girar en torno a los costos de la prohibición de las drogas y al agotamiento del paradigma vigente.
11. El gobierno de Colombia debe exigir un uso más creativo del aprendizaje de cuatro décadas de una política antinarcóticos fallida. Se debe dar paso a esquemas heterodoxos que estén abiertos a opciones innovadoras para ir superando gradualmente el fenómeno de los narcóticos. Más que reproducir aproximaciones reactivas y represivas, es imperativo concebir acciones preventivas (por ejemplo, en materia de inteligencia frente al crimen organizado), compensatorias (por

ejemplo, una estrategia de reforma agraria amplia), de colaboración (por ejemplo, a favor de una modificación sustantiva del actual régimen internacional sobre las drogas) y alternativas (por ejemplo, en el terreno de un sistema de regulación de drogas diferenciado según sustancia).

12. El gobierno de Colombia debe aportar una mirada alterna a la actual estrategia internacional contra las drogas. Para eludir el estéril debate entre prohibición o legalización, el gobierno podría promover la tesis de la regulación modulada, que implica establecer un tipo de regulación específica por droga de acuerdo con los daños que cada una de ellas causa.
13. Colombia debe aprovechar y divulgar el vínculo entre conflicto armado y narcotráfico que muestran los principales estudios comparativos de la actualidad. Si se pretende fortalecer al Estado, asegurar su legitimidad y alcanzar el desmantelamiento efectivo del negocio de las drogas, es fundamental, como lo indica la experiencia internacional comparada, resolver prioritariamente el conflicto armado y, a partir de ello, desarticular con más recursos y determinación el fenómeno de las drogas.
14. La sociedad civil —en particular, universidades, ONG y gremios— debe desarrollar observatorios especiales para el seguimiento pormenorizado del crimen organizado. La información disponible sobre este tema es casi exclusivamente oficial y de los cuerpos de seguridad. Y en general se carece de sistemas de análisis y de evaluación de los múltiples flujos y bienes que controla y maneja la criminalidad organizada.
15. El gobierno de Colombia debe modificar en el terreno interno las prácticas que perpetúan la lógica de la “guerra contra las drogas”. Debería dar un paso inicial en el campo de la erradicación química de cultivos ilícitos y en la redefinición de las estrategias de desarrollo alternativo.
16. El gobierno de Colombia debe respaldar las iniciativas domésticas y externas que desde la sociedad civil colombiana promuevan una mirada alternativa y creativa sobre el tema. Una política efectiva en el frente de las drogas debe mancomunar esfuerzos estatales y no gubernamentales. Ello le da legitimidad y credibilidad a las estrategias a implementar.

### **III.C. DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

Entre todos los asuntos de los que se ocupa este trabajo, el de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario es excepcional. Más allá de las consideraciones sobre política exterior, estos derechos son pilares básicos de la vida de cualquier sociedad que se considere civilizada. Nada puede justificar la violación de esos derechos, y su garantía tiene que ser una obligación esencial de cualquier gobierno y sociedad.

El Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos son cuerpos normativos distintos, pero complementarios, que buscan proteger a los individuos de acciones arbitrarias y abusos. Los derechos humanos son inherentes a los individuos y los protegen en tiempos de guerra y de paz; el Derecho Internacional Humanitario, por su parte, sólo rige en situaciones de conflicto armado.

Los asuntos relacionados con los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario han jugado un papel cada vez más importante en la realidad nacional y en la política exterior del país. El conflicto interno ha propiciado la violación de esos derechos por parte de la guerrilla, los paramilitares y el mismo Estado. Esas violaciones han puesto al país en la mira de la comunidad internacional, para la cual la defensa de estos derechos tiene un lugar prioritario en la agenda global.

Esta situación plantea distintos tipos de dilemas. Por un lado, Colombia tiene un notable cuerpo de normas nacionales y supranacionales que contrastan con la precaria situación de los derechos humanos en el país. Por otro lado, la fragilidad de la situación nacional en los momentos más álgidos del conflicto llevó al gobierno a invitar a organismos internacionales para supervisar la situación de los derechos humanos, pero su relación con esos organismos ha sido conflictiva. Además, Colombia está en una situación singular: a medida que se avizora la posibilidad del final del conflicto, las normas promulgadas para alcanzar la paz y la reconciliación pueden redundar en una situación de impunidad.

### **III.C.1. La discrepancia entre las normas y la realidad**

En Colombia hay una contradicción entre un avanzado marco jurídico y una realidad de frecuentes violaciones de los derechos humanos con impunidad. La Constitución colombiana y las normas que emanan de ella están entre las más progresistas del mundo en el campo de la protección de los derechos humanos. Colombia, además, es parte en casi todos los tratados básicos de derechos humanos globales y regionales, y da rango constitucional a las normas relacionadas con estos derechos.

Entre tanto, los niveles de violación de derechos humanos en el país siguen siendo muy altos. Si bien las estadísticas muestran una mejoría desde el 2002, un período de violencia excepcionalmente alto, las tendencias actuales son consistentes con las de finales de la década de los años noventa. Aunque los homicidios han caído, preocupan los asesinatos de sindicalistas e indígenas, que en el 2008 aumentaron. Por otra parte, los esfuerzos para frenar la violencia no han atenuado los desplazamientos, que quizás sea la violación de derechos más extendida en Colombia.

La persistencia de las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario abarca a distintos actores. Las FARC y el ELN siguen reclutando niños, cometiendo delitos sexuales, plantando minas antipersonales y privando a las personas de su libertad. Los paramilitares, por su parte, han sido en los últimos años los principales autores de la violencia contra los civiles, en un fenómeno que es especialmente preocupante por sus vínculos con el narcotráfico, con sectores de la

fuerza pública, el sector privado y las elites políticas. Y según lo señaló el relator de la ONU, las violaciones de derechos humanos por parte de algunos agentes del Estado han aumentado. El relator considera que los incentivos del Estado fueron equivocados y que produjeron resultados como los “falsos positivos” o ejecuciones extrajudiciales cometidas por sectores de las Fuerzas Armadas.

El informe que presentó el gobierno colombiano a la ONU en el 2008, en cumplimiento del Examen Periódico Universal (este examen se aplica cada cuatro años a todos los países miembros de la organización), registra avances en la situación de derechos humanos en el país. Un grupo de trabajo compuesto por varios países miembros de la Organización reaccionó al informe y formuló recomendaciones. Colombia aceptó una proporción importante de ellas y rechazó otras –la sugerencia de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención de Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, por ejemplo–. Vale la pena anotar que este Examen no contempla una evaluación independiente e *in situ* por parte de Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos o la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y que los miembros del grupo de trabajo de la ONU elaboraron su informe usando como insumo central el reporte del gobierno colombiano sobre su desempeño.

### **III.C.2. Los dilemas de la justicia transicional**

La justicia transicional es una respuesta a las violaciones a los derechos humanos que busca dar un reconocimiento a las víctimas y promover el logro de la paz, la reconciliación y la democracia en situaciones posteriores a una dictadura o a un conflicto armado. La justicia transicional se enfrenta a un dilema cuando los responsables de crímenes atroces aceptan la transición a un régimen democrático o la firma de un tratado de paz –en el contexto de un conflicto armado– a cambio de perdón y olvido. El reto consiste en equilibrar el clamor de las víctimas por la justicia y la reparación con lo que es factible en un Estado que requiere dejar atrás el conflicto garantizando la estabilidad de la democracia y las instituciones.

Colombia se puede estar aproximando al final del conflicto armado, pero no está en una fase de postconflicto. Para abarcar a Colombia en el marco de la justicia transicional, los académicos se han referido a su situación como de “pre-post-conflicto”. La voluntad política del gobierno colombiano de apoyar las medidas transitorias puede ser determinante en su capacidad de generar un cambio real en las estructuras responsables del conflicto y las violaciones.

La Ley de Justicia y Paz, en su versión modificada por la Corte Constitucional, es un mecanismo de justicia transicional que refleja gran parte del desarrollo conceptual en este campo. Esta Ley ha sido el marco más importante para la desmovilización de los paramilitares y, aunque imperfecta, puede ser un valioso instrumento para aclarar la verdad y garantizar los derechos de las víctimas. En este contexto es fundamental que las extradiciones de paramilitares a Estados Unidos no debiliten el cumplimiento del gobierno de su obligación de investigar y enjuiciar a los acusados de violaciones de

derechos humanos, así como de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

### **III.C.3. Organizaciones internacionales y Organizaciones No Gubernamentales**

Colombia ha cursado una invitación permanente a los procedimientos especiales de las Naciones Unidas para que visiten y revisen la situación de derechos humanos en el país. Esta invitación no significa que no haya habido tensiones y conflicto.

Entre tanto, desde la década de los años noventa, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) se han fortalecido: han mejorado su manejo de estadísticas sobre la situación de derechos humanos en Colombia, han avanzado en el aprendizaje de estrategias de cabildeo para incidir en los debates internacionales sobre el país, y han estrechado sus vínculos con redes internacionales y con abogados en derechos humanos, expertos, funcionarios de organismos internacionales y diplomáticos.

Las estrategias de las ONG se orientan más hacia afuera, mediante el ejercicio de una diplomacia paralela, que hacia adentro, a través de la interacción con el Estado colombiano. El entorno político no garantiza espacios de participación para los sectores de la sociedad civil que no representen el statu quo. El antagonismo del gobierno, la estigmatización y la aparente indiferencia frente a las amenazas contra quienes trabajan en el tema de derechos humanos han opacado cualquier avance en este frente. En cambio, la efectividad de la estrategia de las ONG se destaca, superando incluso la del Estado. Las ONG no sólo han logrado que la comunidad internacional haya ejercido mayor presión sobre distintos gobiernos colombianos, sino que han propiciado cambios en las políticas de derechos humanos.

Finalmente, hay que anotar que la Corte Penal Internacional ha empezado a estudiar el caso de Colombia bajo el estatus de “análisis preliminar”. La gravedad de la situación de los derechos humanos en el país ha llevado a que la Oficina del Fiscal de la Corte investigue su situación, junto a la de Georgia, Kenia, Costa de Marfil y Afganistán. La Corte y la comunidad internacional evalúan si Colombia, a pesar de la Ley de Justicia y Paz, o incluso a causa de ella, es *incapaz o no está dispuesta* a cumplir sus obligaciones. En la medida en que la Corte sólo tiene jurisdicción cuando un país no tiene la capacidad o la voluntad de resolver los casos de violaciones a las normas, la posibilidad de que intervenga en el caso colombiano dependerá de la manera como las instituciones nacionales encaren y tramiten esta grave situación.

### **III.C.4. Recomendaciones**

1. El gobierno debe formular un documento CONPES sobre derechos humanos. Esto permitirá crear una política integral de derechos humanos, articulada con los programas de desarrollo económico y social del país y de las organizaciones de la sociedad civil, y a su vez permitirá demostrar ante la comunidad internacional su firme compromiso en la materia.

2. El Estado debe promover una mayor cooperación entre las instituciones gubernamentales, internacionales y las no gubernamentales –nacionales e internacionales– para proteger y respetar los derechos humanos.
3. Colombia debe lograr que su comportamiento interno esté en línea con sus compromisos internacionales en derechos humanos. Ante la existencia de las normas, es estrictamente necesaria una mayor voluntad política para que la reducción de las violaciones a los derechos humanos sea bastante más significativa.
4. El gobierno nacional debe apoyar y respaldar las labores de las entidades judiciales para que la impunidad en los casos de violaciones a los derechos humanos y de cara a los vínculos de sectores políticos y militares con las organizaciones paramilitares no crezca. Con este objetivo en mente, el gobierno debe dar apoyo para facilitar las investigaciones y persecuciones judiciales en curso, pues la justicia transicional es parte de la realidad colombiana y la implementación actual de la Ley de Justicia y Paz implica riesgos de impunidad.
5. Como parte de este proceso, el Estado colombiano debe reparar, sin ninguna excepción y a la mayor brevedad, a las víctimas del conflicto armado. Esta obligación del gobierno emana de su responsabilidad de remediar la situación de las víctimas, de su obligación de prevenir que dichos abusos se vuelvan a cometer y de sus compromisos internacionales.
6. El Estado colombiano debe fortalecer los mecanismos contra la corrupción y garantizar los instrumentos para que los procesos judiciales en Colombia sean efectivos. De esta manera se evitaría que, por falta de herramientas que garanticen que los responsables por violaciones masivas a los derechos humanos cumplan sus sentencias, y que por falta de medidas de seguridad para que no sigan delinquiendo desde las cárceles, se tenga que extraditar a esos individuos.
7. Para el gobierno colombiano debe ser prioridad el diseño de políticas de seguridad acordes con las obligaciones en derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Debe contar con la colaboración de sus vecinos y de organizaciones de derechos humanos. En materia de consulta con las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, la Cancillería debe crear un Escritorio de ONG nacionales e internacionales que se encargue del diálogo y la planeación del trabajo conjunto con estas organizaciones.
8. El gobierno colombiano debe votar en los ámbitos internacionales en contra de los regímenes que violan sistemáticamente los derechos humanos.
9. El gobierno colombiano debe tener como prioridad, una vez concluido el debido proceso, la aceptación de la responsabilidad por violaciones de derechos humanos. Gran parte del éxito de los esfuerzos por alcanzar una paz sostenible dependerá de la percepción de la legitimidad y la voluntad política que muestre el gobierno ante su pueblo y la comunidad internacional. El gobierno debe fortalecer y privilegiar los

escenarios locales de justicia para aceptar las responsabilidades, y no esperar a que el proceso llegue a instancias internacionales. Los gobiernos locales deberán sancionar y censurar los vínculos remanentes de sectores del Estado con los paramilitares, y no tolerar la impunidad en estos casos.

10. La Cancillería debe dar apoyo y estar atenta al trabajo de la rama judicial, el gobierno y la sociedad civil, con el objetivo de presionar para que la aplicación de la normativa de derechos humanos sea más fuerte y consistente, y evitar así que un caso de Colombia llegue ante la CPI.

### **III.D. DIMENSIONES RELEVANTES PARA COLOMBIA DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES**

Desde hace algunos años Colombia ha invitado a los organismos multilaterales a hacer presencia en el país para que ayuden a encontrar soluciones a los problemas de la sociedad o de las instituciones del Estado. Estos organismos así lo han hecho, y con varios propósitos: supervisar el desarrollo de los temas relevantes, teniendo como referencia los estándares internacionales –por ejemplo, en el caso de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario–; asesorar a entidades del Estado para alcanzar esos estándares y contribuir a su fortalecimiento; informar a la comunidad internacional sobre los desarrollos en el área respectiva; y formular reclamos al Estado o al gobierno. Esta presencia se explica por las falencias de nuestro Estado y de nuestra sociedad.

La presencia de los organismos multilaterales en Colombia tiene una influencia profunda en aspectos cruciales de la vida nacional. Sirven como ejemplo su contribución a la defensa y promoción de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario; a la defensa y protección de sindicalistas; al tratamiento del desplazamiento; a la lucha contra el problema de las drogas y el crimen organizado, y en general con diferentes aspectos relacionados con los procesos de paz, desmovilización y reintegración.

La presencia de 23 agencias de las Naciones Unidas y de otros organismos o mecanismos internacionales es una situación extraordinaria en la región. Con frecuencia la relación entre el Estado y las agencias se hace tensa, y éste busca limitar su capacidad de acción. A continuación se reseña un breve balance de la presencia de algunas de ellas.

En 1996, por solicitud del entonces Presidente de la República, se negoció el acuerdo para la apertura de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Oficina inició su labor en 1997 en Bogotá, con seis expertos y un mandato por un año. Hoy cuenta con 84 funcionarios, 24 expertos y nuevas sedes en Medellín, Cali y Bucaramanga. La Oficina ha desarrollado una encomiable labor en la recepción y seguimiento de quejas, y en misiones de observación y consultas con autoridades y representantes de la sociedad civil.

La Oficina presta asistencia técnica a diferentes instituciones del Estado, incluyendo el Gobierno. Además ha apoyado la elaboración del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y el de Educación en Derechos Humanos, y 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 Derecho Internacional Humanitario.

En el año 2000, la Organización Internacional del Trabajo designó para Colombia un Representante Especial con el fin de que prestara asistencia y verificara las medidas que el Gobierno, los trabajadores y los empleadores estaban tomando para cumplir las recomendaciones de la Organización. Cinco años después, se suscribió el Acuerdo Tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia, en cuyo desarrollo han jugado un rol fundamental la oficina regional de la OIT en Lima y el gobierno de los Estados Unidos por medio de financiación.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados trabaja con la población desplazada y con el Estado en las áreas de vivienda, educación, tierras, patrimonio y generación de ingresos. Para ese fin abrió diez oficinas en el país, que atienden alrededor de medio millón de desplazados.

La Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y Prevención del Delito fue creada en 1997, cuando se fusionó el Programa de las Naciones Unidas para el Control de las Armas y el Centro Internacional para la Prevención del Crimen. Su finalidad es asistir a los Estados miembros en la lucha contra las drogas ilícitas, el crimen y el terrorismo. Sus objetivos son ofrecer cooperación técnica a los Estados para luchar eficazmente contra el crimen organizado, emprender investigaciones para comprender mejor el flagelo, y trabajar en renovación normativa para lograr que los Estados cuenten con las herramientas jurídicas suficientes para combatir eficientemente el crimen y el delito.

En el año 2004, el Presidente de la República y el Secretario General de la OEA firmaron un acuerdo que creó la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA. Su mandato incluye el seguimiento a la desmovilización de las autodefensas, el fortalecimiento institucional y el acompañamiento a comunidades y víctimas. La situación ha cambiado desde que existe la Misión: la organización paramilitar llamada Autodefensas Unidas de Colombia se desmanteló, y adelanta un proceso de desmovilización. Sin embargo, han aparecido nuevas bandas emergentes en más de 150 municipios. La Misión sigue prestando apoyo en asuntos relacionados con la aparición de estas bandas, la aplicación de la Ley de Justicia y Paz, la reinserción de desmovilizados y la reparación de las víctimas.

En el ámbito económico, las negociaciones más importantes se producen en la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Si bien las perspectivas de un pronto acuerdo en esa Ronda no son alentadoras, para los países en desarrollo es crítico mantener la legitimidad de este foro de negociación multilateral, pues garantiza un comercio con reglas predecibles y mecanismos efectivos de solución de controversias que protege a los países en desarrollo.



### III.D.1. Recomendaciones

1. El Estado y la sociedad civil deben potenciar su participación con los organismos multilaterales en los ámbitos global, regional y subregional, mediante el reconocimiento de nuevos actores, intereses diversos y una agenda más amplia y exigente.
2. El Estado debe incrementar en el ámbito multilateral su perfil y protagonismo en busca de un papel más asertivo.
3. El Estado debe asumir paulatinamente, con todas las garantías y transparencia, las obligaciones adquiridas en los instrumentos internacionales con miras a recuperar su autonomía y sus capacidades en los espacios que hoy gestionan los organismos multilaterales.
4. El Estado debe reconocer la centralidad de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en su actuación nacional e internacional.
5. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe construir una agenda propositiva para su participación multilateral y priorizar, con criterios de evaluación, aquellos espacios que le permitan desarrollar mejor sus objetivos y ejercer liderazgos.
6. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe lograr una mejor coordinación de las acciones en los ámbitos bilateral y multilateral.
7. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe involucrarse más profundamente en la reforma de las Naciones Unidas, sobre todo en la reforma del Consejo de Seguridad, el fortalecimiento de la Asamblea General y en la manera como se implementen los mecanismos y el funcionamiento del nuevo Consejo de Derechos Humanos.
8. El Ministerio de Relaciones Exteriores y la sociedad civil deben apoyar y promover la construcción y el desarrollo de la nueva institucionalidad multilateral.
9. El Estado debe reconocer la importancia de las regiones en la dinámica nacional y su nuevo protagonismo internacional.
10. El Ministerio de Relaciones Exteriores y la sociedad civil deben procurar la construcción de una política multilateral más sólida y con respaldo interno, a través de mecanismos de concertación que reconozcan las prioridades nacionales.
11. La sociedad civil debe fortalecer su capacidad propositiva para interactuar con el Estado en la búsqueda de alternativas en los asuntos establecidos como prioridades para la acción multilateral.

12. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe contar con funcionarios especializados, de carrera, con capacidad política y técnica, para identificar los riesgos y oportunidades de la amplia agenda que el país debe enfrentar.

### **III.E. RELACIONES BILATERALES Y REGIONALES**

#### **III.E.1. Relaciones con Estados Unidos**

La relación de Colombia con Estados Unidos sobresale por la importancia histórica que ha tenido en la política exterior colombiana y por el rol que ha jugado en la estrategia internacional del país en el pasado reciente. A lo largo del siglo XX la política exterior colombiana mantuvo, con escasas excepciones, la directriz de mirar hacia Estados Unidos, lo que incluso llevó a los especialistas a acuñar la expresión “*Respice Polum*”. Esta relación se intensificó y adquirió un matiz especial en el cambio de siglo, cuando el país encontró en Washington apoyo para buscar una solución al conflicto armado. Como ya se mencionó, esta situación hizo que Colombia se sumara a iniciativas de Estados Unidos como la guerra contra el terrorismo de la administración Bush, y que permeara su política exterior con el objetivo de la seguridad.

Las nuevas circunstancias de hoy constituyen una oportunidad –y una necesidad– para que Colombia replantee sus relaciones con Estados Unidos, y redefina intereses comunes con el fin de acordar una agenda conjunta de cooperación. El escenario internacional está cambiando, y este cambio se caracteriza por el debilitamiento paulatino de la hegemonía estadounidense y el desplazamiento del poder de Occidente a Oriente. De otro lado, el nuevo gobierno de Barack Obama parece estar dispuesto a hacer un viraje en algunas cuestiones que han sido centrales en la relación con países como Colombia: por ejemplo, el excesivo unilateralismo de Washington y el tema de los derechos humanos. Adicionalmente se ha abierto la posibilidad de diversificar una agenda que ha estado dominada por los temas de seguridad.

##### **a) La política exterior estadounidense: cambio y continuidad**

La llegada al poder de Barack Obama, frente a la administración Bush, significa una oportunidad de cambio en varios frentes de la política exterior estadounidense. Aunque aún es temprano para prever si esos cambios habrán de ser reales o sólo cosméticos, por el momento está planteada la posibilidad de algunos virajes importantes para Colombia.

En primer lugar, Obama interpreta el liderazgo de su país en el ámbito internacional atendiendo a la necesidad de trabajar con la comunidad internacional y no contra ella. Esta posición implica, por un lado, una mayor disposición a usar la diplomacia antes que la fuerza y, por otro, una mayor voluntad de recurrir a la consulta en las instituciones multilaterales. Este regreso a lo multilateral no necesariamente implica un rechazo al empleo de una diplomacia unilateral, sino una disposición a hacer mayor uso de la institucionalidad internacional para satisfacer sus intereses nacionales.

En segundo término, las decisiones que en materia de derechos humanos y de seguridad nacional ha tomado el nuevo mandatario expresan una orientación diferente a la de la política de Bush. Obama inició el proceso de cierre de Guantánamo y solicitó la inclusión de Estados Unidos en el Consejo para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Además, el Presidente ha dicho que da por terminada la era en la que la búsqueda de la seguridad nacional estadounidense se lograba a costa de lo que fuera, incluso el sacrificio de las libertades civiles. Sin embargo, si bien los derechos humanos son cruciales para la nueva administración demócrata, seguramente privilegiará el pragmatismo sobre políticas basadas puramente en principios.

En tercer lugar, el gobierno estadounidense ha hecho énfasis en la promoción de la democracia. Uno de los rasgos característicos de la política exterior estadounidense es el convencimiento de que los regímenes democráticos son las formas de gobierno más apropiadas que cualquier país puede adoptar. A esta certeza se ha añadido el argumento de que las democracias son más pacíficas en su trato internacional y, por tanto, si se busca crear un orden mundial pacífico y estable, su promoción es una tarea prioritaria.

El área en la que menos cambios se prevén por parte de la administración Obama es en la de la seguridad y la guerra contra el terrorismo. Si bien parecen existir cambios de énfasis, los objetivos no se modifican sustancialmente. Obama quiere concentrar esfuerzos en Afganistán y Pakistán, donde a su juicio se encuentra la verdadera fuente del terrorismo global. Su intención es incrementar los esfuerzos en esa región, concentrados en la lucha contra los talibanes, y des-escalar la guerra en Irak.

En Washington existe una inercia política e institucional que dificulta la posibilidad de atenuar el protagonismo militar en la política exterior estadounidense. Uno de los legados de la administración de George W. Bush fue la profundización de una creciente autonomía castrense frente a los civiles, y el desbalance en contra de la diplomacia y a favor del músculo militar. Distintos indicadores apuntan en esta dirección, algunos de los cuales ya han sido mencionados en este trabajo en la sección sobre el ocaso de la Doctrina Monroe.

La envergadura de los retos que enfrenta Obama es enorme. Si desea recuperar la credibilidad en política exterior deberá reequilibrar el balance entre diplomacia y fuerza a favor del departamento de Estado, recuperar el control civil sobre el estamento militar y recalibrar el lugar de los asuntos de defensa en la política global de Washington.

En lo que respecta a la política estadounidense frente a América Latina, parece haber más continuidad que cambio. La ausencia de grandes iniciativas novedosas hacia Latinoamérica no significa que no haya una política hacia la región, sino que ésta ocupa un lugar modesto en las prioridades de Washington. De hecho, en lo corrido de su mandato, el gobierno de Obama ha mantenido la continuidad de algunos de los componentes que en el pasado reciente caracterizaron la estrategia de Washington hacia América Latina.

Por un lado, la administración Obama ha confirmado la importancia del factor militar en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en la región. La tentación de exagerar los peligros y elevar el perfil militar para su abordaje no se limita a ejemplos como Colombia y Haití, que han contado con un fuerte despliegue de las fuerzas armadas estadounidenses. El Plan Mérida para México, émulo del Plan Colombia, es la confirmación de que se profundizará la fallida “guerra contra las drogas” en la frontera estadounidense.

Por otro lado, Washington seguirá buscando preservar la democracia en América Latina dentro de un enfoque pragmático, como lo muestra su rol en la negociación entre el presidente de Honduras Manuel Zelaya y el gobierno de facto. El gobierno estadounidense no ve con buenos ojos los intentos reeleccionistas en la región, pero tampoco piensa en la intervención como un mecanismo para alterar procesos que juzga como puramente domésticos.

Adicionalmente, Obama ha confirmado con sutileza la tendencia de Estados Unidos de ceder protagonismo a Brasil para resolver problemas en América del Sur. Sin embargo, los alcances de esta tendencia aún están por verse en la medida en que Brasil aclare su posición frente a temas sensibles para Estados Unidos –la actitud de Venezuela en la región, por ejemplo–.

Entre tanto, la nueva administración demócrata no ha definido una política internacional o hemisférica en materia de energía y medio ambiente. Sólo ha indicado que toma en serio la posibilidad del cambio climático, y que busca promover más decididamente la conservación de los recursos energéticos en Estados Unidos, así como fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías.

## **b) Política exterior hacia Estados Unidos**

En el pasado reciente, la política exterior de Colombia hacia Estados Unidos ha intensificado algunos de los rasgos que la caracterizaron desde años atrás. Sin embargo, el entorno registra cambios graduales y de gran importancia que ofrecen la oportunidad de hacer un replanteamiento importante de la relación.

Los hechos confirman que la nota dominante de la relación bilateral sigue siendo la seguridad y el componente militar. El anuncio en julio del 2009 de la profundización de la cooperación militar entre Estados Unidos y Colombia, con la presencia de fuerzas estadounidenses en al menos siete bases militares en territorio colombiano, dejó en claro que la administración Obama sigue empeñada en combatir directamente el narcotráfico y el denominado terrorismo en Colombia con su presencia militar. En la negociación de esta profundización de la cooperación han jugado un papel fundamental el Ministerio de Defensa colombiano y el Pentágono estadounidense, relegando a una segunda instancia la labor de la Cancillería colombiana y del Departamento de Estado.

Al lado de este tema central, el gobierno colombiano ha fijado sus prioridades con Estados Unidos en lo que ha denominado la Agenda Económica Expandida, que incluye temas como la energía renovable, el aprovechamiento del potencial de interconexión,

las negociaciones sobre doble tributación y el tema de ciencia y tecnología, entre otros. Sin embargo, el gobierno reconoce que la decisión de Obama de no someter por el momento a la aprobación del Congreso el TLC negociado con la administración Bush es un serio retroceso en esta agenda.

En este contexto, varios cambios permiten visualizar una oportunidad para dar un viraje a la relación bilateral. El escenario actual para los dos países ya no es sólo de subordinación sino de creciente interdependencia –si bien ésta continúa siendo desigual–, con más temas, más actores –gubernamentales y no gubernamentales–, vínculos más densos, y mayor complejidad pero también más oportunidades. Además, debido a la emergencia del poder brasileño y a las cada vez mayores divisiones político-ideológicas en la región, para Washington el significado de la relación con Colombia ha cambiado.

Adicionalmente, el potencial de producción de recursos energéticos y materias primas de Colombia también es otro, y mantiene la riqueza estratégica de su biodiversidad. Por otra parte ha aumentado el número de migrantes colombianos en Estados Unidos, y hay una voluminosa agenda comercial que intenta abrirse paso con el TLC. Estos factores han estado acompañados por el cambio de mayorías en el Congreso estadounidense, y esto afecta directamente la relación entre ambos países.

Todos estos factores han producido una alteración lenta pero contundente en la naturaleza de los vínculos bilaterales. Esto, en un escenario que ofrece grandes oportunidades pero también importantes restricciones, incrementa la exigencia en materia del diseño e implementación de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos.

### c) **Recomendaciones**

1. En respuesta al paulatino aumento del poder relativo de otros países en el sistema internacional, especialmente de los países asiáticos, el gobierno colombiano debe construir una relación menos exclusiva con Estados Unidos. En aras de una inserción más diversificada al sistema internacional, Colombia deberá reconocer que los espacios de poder que ha liberado Estados Unidos pueden ser ocupados por otros países con los cuales es fundamental concebir e implementar una política de acercamiento y entendimiento de largo plazo.
2. El gobierno colombiano debe elaborar una estrategia de política exterior que permita la recuperación del consenso bipartidista de Estados Unidos hacia el país, que prevaleció hasta la era Bush y su guerra antiterrorista. Existe una tendencia del gobierno demócrata a buscar decisiones negociadas con la bancada republicana en el Congreso, entre otras razones para evitar una oposición que frene las reformas domésticas que constituyen la prioridad de la actual administración.
3. El gobierno colombiano debe armonizar su política hacia Estados Unidos y su política multilateral en la medida en que la administración Obama parece entender

que uno de los pilares de su liderazgo global es la necesidad de trabajar con los organismos multilaterales.

4. El gobierno colombiano debe enviar un mensaje tajante sobre su compromiso con el tema de los derechos humanos, y no puede condicionar su éxito o fracaso en esta materia a la lucha contra el terrorismo global o a la lucha contra las drogas.
5. En materia de seguridad con Estados Unidos, el gobierno colombiano debe buscar un entendimiento menos marcado por lo ideológico, una diversificación de la estrategia antidrogas y una mayor autonomía doméstica e internacional. El gobierno no debe seguir enmarcando el conflicto colombiano en los términos de la guerra antiterrorista con el objetivo de obtener ayuda militar estadounidense.
6. El gobierno colombiano debe establecer mecanismos para evaluar el desarrollo del acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos. Estos mecanismos deben abarcar al menos dos dimensiones: el diseño de un instrumento que permita hacer seguimiento en el ámbito doméstico a los objetivos del acuerdo, que cuente con una participación amplia de la academia y la sociedad civil, y que tenga entre sus propósitos evitar que dicho acuerdo condicione la política exterior del país; la implementación de las medidas de confianza acordadas en el Consejo de Defensa Suramericano, que establecen garantías como la entrega del texto integral y la ratificación de que el acuerdo no atentará contra la soberanía, seguridad, estabilidad e integridad territorial de otros Estados, ni tendrá efectos de ninguna naturaleza en el territorio y el espacio de otro miembro de Unasur. Estas medidas se deben acompañar de un compromiso análogo de los demás países miembros de Unasur de hacer públicos los acuerdos militares que hayan suscrito con terceros.
7. Puesto que los estudios sobre la política estadounidense en Colombia son escasos y poco sistemáticos, y que esta ausencia se hace más problemática en la medida en que uno de los énfasis más claros en materia de política exterior colombiana es el alineamiento con Estados Unidos, las universidades colombianas, en conjunto con varios de los centros de pensamiento independientes que han emergido recientemente en Colombia, deben promover el estudio de la política estadounidense y de su impacto en nuestro país.

### **III.E.2. Fronteras terrestres, países vecinos e integración**

#### **a) Agudización de la problemática fronteriza**

Las zonas fronterizas de Colombia, que se extienden a lo largo de 6.342 kilómetros de líneas limítrofes terrestres, no son homogéneas. Conforman distintos ámbitos según las interacciones de distinta naturaleza que mantienen con el respectivo país colindante. Buena parte de esos territorios no son de fácil acceso desde el interior del país y están poco poblados, salvo tres puntos de cono urbanos –uno con Venezuela, otro con Brasil y uno más con Ecuador–. A esas zonas se encuentra ligado aproximadamente el 14% de los habitantes de Colombia, la mayoría de los cuales

mantiene nexos cotidianos con sus vecinos o son miembros de comunidades indígenas y afrodescendientes que habitan a ambos lados del límite.

La mayor parte de las zonas fronterizas colombianas han permanecido relegadas a la condición de periferias de la nación, lo que también ha sucedido en los países vecinos. El caso colombiano se hace más complejo por ser uno de los países andinos más extensos, con grandes áreas limítrofes, y por ejercer un menor control territorial sobre ellas. Esa falta de presencia estatal hizo que las actividades extractivas que generaron bonanzas fugaces y atrajeron masas empobrecidas o expulsadas del interior del país fueran creando un escenario favorable para la implantación de los tres grandes ejes de la confrontación armada contemporánea: las guerrillas, los paramilitares y el narcotráfico. Desde mediados de la década de los años noventa esa presencia se agravó con la agudización de la confrontación armada, en particular en las zonas fronterizas colindantes con Ecuador, Venezuela y Panamá. Algunos de esos ámbitos sirven de refugio a fuerzas y redes ilegales y han sido convertidos por guerrillas y paramilitares en corredores estratégicos en disputa.

Varias iniciativas estatales han tratado de hacer frente a la problemática fronteriza. En la década de los años ochenta se conformó una Consejería presidencial que proyectó una ley con pocos desarrollos. La Constitución de 1991 otorgó a varios territorios fronterizos la condición de departamentos; hasta entonces eran clasificados como comisarías e intendencias, y hacían parte de unos indefinidos “territorios nacionales”. A vastas extensiones de frontera se les asignó un manejo especial, acorde con su calidad de territorios de comunidades indígenas o negras y de reservas ambientales. Pero el Estado no ha acompañado sustantivamente la consolidación de ese proceso, que enfrenta múltiples interferencias.

Después de la Constitución se formuló una ley (191 de 1995), se establecieron unos regímenes especiales para esos territorios (Zonas Especiales de Exportación), un mecanismo operativo (Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, creado en el 2001) y una política (Documento Conpes 3155 de 2002). La ley y los regímenes fueron pensados a partir de los tres ámbitos fronterizos más poblados, ya con un relativo desarrollo, pero no fueron de utilidad ni siquiera para esas zonas. La Comisión diseñada para orientar la ejecución de la política de fronteras, y una multiplicidad de entidades que tienen incidencia en ellas, han tenido un funcionamiento irregular e irrelevante. Con el fin de aplicar la política, la Cancillería concibió en el año 2003 el “Plan fronteras”, que contempla visitas y acciones sociales con el fin de reforzar las relaciones con las comunidades y fortalecer el tejido social y la gobernabilidad fronteriza. El Plan, hasta ahora, no ha arrojado muchos resultados. Por otra parte, el primero de los seis objetivos de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 es el desarrollo integral en las fronteras. Tales iniciativas son importantes, pero, ante la magnitud de la problemática, insuficientes; y aún no configuran una política estatal e integral para las fronteras.

## **b) Relaciones de vecindad**

Fuera de los nexos fronterizos y de los flujos migratorios colombianos hacia Venezuela,

primero, y luego hacia Ecuador y Panamá, las relaciones entre Colombia y sus vecinos terrestres carecieron de contenido económico y político significativo durante la mayor parte del siglo XX. En cambio, se vieron constreñidas por las tensiones que había dejado la delimitación fronteriza y por la débil articulación de las zonas de frontera con el resto de la nación. Sólo en la década de los años noventa, con motivo de la reactivación de la integración andina, aumentaron los flujos comerciales y los contactos entre los gobiernos centrales de esos países. Desde finales del siglo, los efectos de la agudización de la confrontación armada en los países vecinos y los cambios políticos que éstos experimentaron han tenido importantes consecuencias en las relaciones de vecindad.

En la primera década de los años 2000 se lograron importantes acuerdos en materia de seguridad con Brasil, Perú y Panamá, pese a las divergencias con el primero y gracias a una mayor convergencia política con los otros dos. No obstante esas coincidencias, en Panamá ha venido creciendo el malestar de amplios sectores de la población por el aumento de la migración de colombianos, por la actuación de guerrillas y paramilitares, que provoca desplazamientos, y por lo que perciben como una presión colombiana por el destapamiento del Darién.

Las relaciones con Venezuela y Ecuador han estado marcadas en el pasado reciente por grandes divergencias y tensiones. En la última década de la relación colombo-venezolana han predominado las tensiones por la permanencia de la lógica dicotómica de la Guerra Fría, de ruptura total o alineamiento absoluto con Estados Unidos por parte de los gobiernos de los dos países. Las tensiones se han derivado también del interés del gobierno de Hugo Chávez de incidir en el conflicto de Colombia, país al que considera decisivo para la consolidación del proceso bolivariano, por ser su mayor vecino, el más grande país andino y el más cercano a Washington. Entre tanto, desde Colombia se ha querido preservar la condición de gran exportador a Venezuela, haciendo caso omiso al hecho de que en ese país el comercio está fuertemente atravesado por la política.

En la relación entre Colombia y Venezuela es posible diferenciar tres fases. La primera, de 1999 al 2002, de tensiones marcadas por la declaración de neutralidad del gobierno bolivariano ante la confrontación armada, y por la resistencia colombiana a aceptar los cambios en Venezuela. Esto condujo a la suspensión de las reuniones entre presidentes y cancilleres, comisiones civiles y militares, a los retornos de los embajadores a sus capitales, y a la sustitución de una verdadera diplomacia por la incierta “diplomacia del micrófono”. La segunda, del 2004 a noviembre del 2007, luego de la superación del caso Granda, fue de acercamiento cooperativo mutuamente ventajoso. Se revivieron proyectos fronterizos y se formularon megaproyectos como el gasoducto binacional, inaugurado el 12 de octubre del 2007, y el poliducto de Venezuela hacia el Pacífico y Asia por Colombia, que no llegó a concretarse. Esa etapa incluyó mutuos guiños electorales, acuerdos de seguridad y, finalmente, el que el presidente Chávez se involucrara como facilitador del acuerdo humanitario en agosto del 2007. La tercera fase, de agudo enfrentamiento, comenzó con el retiro del papel que el presidente Uribe le había asignado a su homólogo Chávez, quien respondió otorgándole beligerancia a las guerrillas y amenazando con intervenir a favor de



Nicaragua en su disputa con Colombia. Continuó con la decisión adoptada por el presidente venezolano de aprovechar el bombardeo al campamento guerrillero en territorio ecuatoriano el 1 de marzo del 2008, para expulsar al Embajador colombiano, cerrar la Embajada venezolana en Bogotá, cancelar las relaciones diplomáticas y comerciales, y movilizar batallones a la frontera con Colombia. Tuvo una breve y frágil distensión luego de la cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo el 7 de marzo del 2008, que permitió el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y un acercamiento débil con una agenda mínima controlada por los dos presidentes, pero retomó un nuevo impulso con la congelación de la relación por parte de Venezuela, las amenazas de guerra y la polarización de la región, motivadas por las negociaciones militares del gobierno colombiano con Estados Unidos.

La relación colombo-ecuatoriana, que fue buena durante el siglo XX –en la última década se diversificaron la agenda y los mecanismos de vecindad en el marco de la reactivación de la integración andina– vivió dos grandes momentos hacia finales de la década del 2000. En el primero, del 2001 a marzo del 2008, las migraciones, los desplazamientos, la presencia guerrillera en zonas fronterizas, el Plan Colombia y las fumigaciones fueron ampliando las divergencias. Los ocasionales acercamientos –a mediados del 2002, finales del 2005 y enero del 2007– no lograron revertir las tensiones. En un segundo momento, de marzo del 2008 en adelante, tras el bombardeo colombiano a un campamento guerrillero instalado en territorio ecuatoriano, el gobierno de ese país rompió relaciones, impuso la condición del pasado judicial apostillado para el ingreso de colombianos, aplicó sanciones económicas, instauró demandas internacionales, amenazó con respuesta militar, y la fiscalía llamó a juicio al ex Ministro de Defensa y al Comandante del Ejército colombiano por el bombardeo. Las tensiones se hicieron personales y fueron escalando de nivel hasta que la presión social y fronteriza, la OEA y el Centro Carter ayudaron a encauzar, desde agosto del 2009, la normalización de las relaciones diplomáticas.

En suma, los gobiernos colombianos que han coincidido con la agudización de la confrontación armada se han limitado a exigirle a los vecinos que actúen, sobre la base de que la seguridad de Colombia es su propia seguridad, pero desconociendo sus percepciones y necesidades, que no son del todo coincidentes. Además, al involucrar a Estados Unidos en el conflicto, al haber adoptado el discurso antiterrorista y antidrogas de la administración Bush, Bogotá no logró hacerles más comprensible la evolución del conflicto interno y contribuyó a enajenar la voluntad y la confianza de los países limítrofes, en medio de las fracturas políticas e ideológicas que vive la región.

Por su parte, Venezuela y Ecuador, aunque han hablado de paz y han asumido acciones humanitarias, han movilizado tropas a la frontera con Colombia, bien sea por afinidad política con la guerrilla o por el deseo de escapar a mayores costos, y en ocasiones han asumido una cierta neutralidad frente al conflicto, equiparando así a las guerrillas con el Estado, no han aceptado acciones conjuntas con Colombia ante problemas de seguridad transfronteriza o han tomado posiciones contrarias a las del gobierno colombiano. Al mismo tiempo, se han opuesto al Plan Colombia, a las fumigaciones y a la PSD por discrepancias frente a ella.

Con los tres países con los que ha logrado acuerdos en materia de seguridad –Brasil, Perú y Panamá–, o con los dos con los que han primado las tensiones –Venezuela y Ecuador–, las relaciones de vecindad se han vuelto cruciales para que Colombia pueda resolver la confrontación armada, para que propicie el desarrollo de las zonas fronterizas y se inserte en el contexto regional.

### c) Integración, concertación y cooperación

Colombia ha asumido compromisos y obligaciones en todas las agrupaciones subregionales que corresponden a sus múltiples pertenencias nacionales como país andino, caribeño, amazónico, del Pacífico, suramericano y latinoamericano. Esa participación no ha correspondido a una política nacional coherente que aproveche la especificidad de cada uno de esos procesos y evite la adopción de compromisos que no siempre se complementan.

En materia de integración, la Comunidad Andina se ha visto afectada por realidades nacionales de naturaleza política y económica distintas, por las diferentes concepciones sobre la integración y la inserción internacional, por los TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos, por la salida de Venezuela de la CAN, así como por las vacilaciones de Bolivia y las amenazas de retiro de Ecuador, y por el deterioro de las relaciones entre sus miembros. La crisis de la CAN pone en riesgo cuatro décadas de esfuerzos en la construcción de instituciones y regímenes que, si bien no siempre han funcionado, o han funcionado mal, en muchas ocasiones como las actuales, de divergencias y ruptura de relaciones diplomáticas, han permitido a los gobiernos de la subregión gestionar asuntos fronterizos, sociales, comerciales o ambientales, y podrían ayudar a mejorar las condiciones de una negociación nada fácil con Brasil y el Mercosur.

La concertación política entre los Estados de la región venía sufriendo una crisis por el exceso de retórica, por la incapacidad para definir prioridades, por la imposibilidad de convertir lo concertado en actuaciones en organismos multilaterales o en negociaciones internacionales. Sin embargo, el escenario del Grupo de Río permitió un cierto acercamiento entre los presidentes de Colombia, Venezuela y Nicaragua en un momento de grave tensión. Más recientemente, Unasur, cuyo dinamismo había sido más notorio en conflictos como el boliviano, es atravesada ahora por agudas divergencias sobre el acuerdo de uso de bases militares colombianas por fuerzas de Estados Unidos.

En la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, por su parte, la cooperación no ha sido muy dinámica: más que un espacio de actuación conjunta en defensa de la selva tropical, parece un instrumento de la relación bilateral de Brasil. La cooperación tampoco ha sido significativa en la Asociación de Estados del Caribe, que ha ido decayendo por la concentración del interés de la mayoría de sus miembros en Petrocaribe. En cambio, en las nuevas agrupaciones han cobrado una mayor importancia el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica y la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano.

#### d) Amenazas y oportunidades para Colombia

El contexto global y regional, sumado al colombiano, pone de manifiesto las serias amenazas que se ciernen sobre Colombia y las numerosas oportunidades de avance en el acercamiento a sus fronteras internacionales, en las relaciones de vecindad y en la integración regional. Colombia debe hacer un gran esfuerzo, cuidadoso pero decidido, para desactivar muy pronto esas amenazas.

1. La ausencia del Estado, no sólo militar sino en su función promotora y reguladora del desarrollo, las alianzas de dirigentes políticos con mafias y grupos irregulares y las violaciones a los derechos humanos estimulan una confrontación armada en los ámbitos fronterizos que representa una amenaza para Colombia, las naciones vecinas y las poblaciones locales.
2. La reducción de la agenda de relaciones con los vecinos a la problemática de la seguridad y de ésta a la sindicación recíproca entre sus gobiernos de complicidad con grupos irregulares, y la persistencia en estrategias como las fumigaciones, que no eliminan los cultivos de coca sino que provocan su traslado, termina por debilitar los lazos positivos con los países colindantes, aumenta las tensiones intergubernamentales y posterga el tratamiento de otros asuntos esenciales incluso para hacer frente a la inseguridad. La parálisis de los mecanismos de vecindad, que elimina canales institucionales para la tramitación tanto de las discrepancias como de los problemas de seguridad, desarrollo e integración, contribuye también a la inseguridad. Las disputas, entonces, se trasladan directamente a la persona del presidente respectivo, se agota la máxima instancia de mutuo entendimiento, y después de esto los conflictos escalan sin posibilidad de conciliación.
3. Las tensiones suramericanas surgidas a propósito de la decisión de Colombia de permitirle a Estados Unidos el uso de bases militares, aéreas y navales, amenazan con un creciente aislamiento del país en materia de seguridad, eje de la política exterior colombiana en la primera década del 2000.
4. En el contexto actual, caracterizado por la desconfianza, por la percepción del vecino como enemigo y por la incomunicación entre las fuerzas armadas de los distintos países, el deterioro de las relaciones con los gobiernos vecinos afecta a las poblaciones fronterizas y al intercambio comercial, multiplica las demandas internacionales, refuerza hipótesis de conflicto con Colombia, incita al aumento de la capacidad bélica de la región y puede desencadenar incidentes armados.

Siempre y cuando Colombia profundice su riguroso examen para entender los cambios en curso y fortalecer las opciones nacionales, y en la medida en que avance hacia una solución definitiva a la confrontación armada, el contexto también ofrece oportunidades.

1. Las fronteras no son sólo fuente de problemas de seguridad: al compartir poblaciones, ecosistemas estratégicos, posibilidades de desarrollo e integración, son una posibilidad de oportunidades conjuntas.
2. Dos procesos suramericanos en curso –la política andina de integración fronteriza y los proyectos de IIRSA– ofrecen la posibilidad de generar una nueva dinámica de

desarrollo y seguridad en las fronteras. El primero permitiría la puesta en marcha de las zonas de integración fronteriza con municipios de Venezuela, Ecuador y Perú. El segundo, si articula la infraestructura al desarrollo local, puede facilitar la articulación de zonas marginales y la construcción de regiones transfronterizas.

3. Colombia tiene la oportunidad de convertirse en un factor estabilizador si declara y aplica un respeto irrestricto al derecho internacional, y si diferencia claramente los intereses nacionales de los intereses de Estados Unidos frente a cada país colindante y a la región como un todo.
4. Colombia tiene la oportunidad de contribuir a definir el sentido de cada uno de sus organismos en los procesos de integración latinoamericana y caribeña. Ese esfuerzo es también una oportunidad para involucrar a los sectores nacionales vinculados con cada proceso específico.

#### e) **Colombia-Brasil: una relación en proceso de descubrimiento**

La relación de Colombia con Brasil le ofrece al país la posibilidad de desarrollar un vínculo positivo que trascienda lo bilateral y contribuya a mejorar su inserción internacional. Como ya se mencionó, en los últimos años Brasil ha dado pasos importantes en su propósito de ostentar un liderazgo regional con aspiraciones a convertirse en un poder emergente global, circunstancia que no puede pasar inadvertida para Colombia. Esto no significa que la relación esté exenta de conflictos, pero los intereses comunes pueden superar las dificultades si se desarrolla adecuadamente una relación que aún es joven y que ha dado algunos pasos promisorios.

Fuera de los nexos entre poblaciones fronterizas de Colombia y Brasil, los dos países se han comportado en el pasado como vecinos distantes. En algunos temores recíprocos ha pesado más el desconocimiento. En los últimos años se ha dado una paulatina exploración mutua por las necesidades que impuso la agudización de la confrontación armada colombiana, las interacciones que con ella se tejen desde Brasil, y el narcotráfico y la delincuencia transfronteriza.

En esta década Colombia y Brasil han empezado a acercarse, motivados, del lado colombiano, por los problemas de seguridad y, del lado brasileño, por el interés geopolítico global; además, por el interés de ambos en el comercio y la inversión recíproca. Aunque entre los dos países han existido significativas discrepancias en materia de seguridad, las cancillerías han puesto en marcha una Comisión de Vecindad e Integración que ha ayudado al acercamiento mutuo y a la construcción de una agenda binacional. Las reuniones de presidentes, ministros de Defensa y altos mandos militares han generado acuerdos que muestran un compromiso de cooperación fronteriza y de combate al crimen organizado. Tales acuerdos han facilitado el funcionamiento de la comisión mixta antidroga y de mecanismos de cooperación judicial, aérea y militar, de intercambio de información en tiempo real, y de la conversión de Embraer en proveedor de la Fuerza Aérea colombiana. También en ámbitos multilaterales ha habido interés de ampliar la interacción.

A pesar de esos acercamientos, las dificultades subsisten. El gobierno brasileño ve el acuerdo de uso de bases colombianas por parte de Estados Unidos como una posible

obstrucción al mayor espacio que el gobierno de Obama parece haberle dejado para desarrollar su liderazgo en la región, a su proyección de poder y a las aspiraciones suramericanas de mayor autonomía. Brasil ve el acuerdo, además, como un riesgo de monitoreo de su proyecto político por fuerzas estadounidenses, de fortalecimiento de unas fuerzas armadas colombianas que ya ocupan el segundo lugar en la región después de las brasileñas, y de suspensión a la venta de armas de Brasil a Colombia. En el imaginario brasileño, por otra parte, sigue existiendo el temor a una internacionalización de la Amazonia, o incluso a intervenciones militares en ella.

Un permanente diálogo bilateral al más alto nivel se hace imprescindible para reencauzar la relación. A Colombia y a Brasil les conviene que no haya una carrera armamentista en la región, y así poder pensar en la consolidación de una Suramérica en paz. Colombia necesita reequilibrar la relación con Estados Unidos, y los Consejos Suramericanos de Defensa y Narcotráfico pueden ayudar en ese sentido. A partir de los acuerdos con Brasil, Colombia puede avanzar en la disolución de percepciones venezolanas de amenaza de Colombia. En este sentido sería útil la incorporación plena de Colombia en las dinámicas suramericanas y la ayuda de Brasil a la búsqueda de soluciones al conflicto. Sin embargo, para que este propósito sea alcanzable, es necesario que el gobierno brasileño asuma una posición más ecuánime y definida que la que ha tenido hasta el momento sobre temas de gran sensibilidad para Colombia, como las amenazas militares del gobierno venezolano y su posición ambigua frente a las guerrillas de las FARC.

Entre los factores que pueden fortalecer los lazos bilaterales sobresalen los intereses económicos. Las relaciones comerciales entre Colombia y Brasil han sido escasas. En el nivel fronterizo prevalecen economías de subsistencia y los intercambios comerciales entre los dos países apenas sobrepasan el 1% de las exportaciones de cada lado. Hace unos años, los dos países pasaron de ser fuertes competidores como exportadores de café, a buscar oportunidades comerciales con el Acuerdo de Complementación Económica N° 59 CAN – Mercosur, que desde el 2005 liberó el comercio para el 24% de los productos colombianos y despertó el interés en alianzas estratégicas, inversiones cruzadas, ruedas de negocios, y la creación en el 2003 de un mecanismo bilateral para acercar a inversionistas y exportadores.

Los resultados de los esfuerzos en el campo comercial muestran que entre el 2004 y el 2008 Brasil aumentó sus exportaciones a Colombia un 200% –en el 2008 llegaron a 650 millones de dólares–, casi todas de origen industrial. Por su parte, las ventas colombianas a Brasil, en su mayoría de productos primarios, se duplicaron a partir del 2007. Aunque el déficit comercial se dobló para Colombia, éste se ha visto parcialmente compensado por el aumento de las inversiones brasileñas en la industria aérea, energética, minera, siderúrgica y metalmeccánica. La inversión colombiana en Brasil ha crecido en la interconexión eléctrica y la producción azucarera.

En el desarrollo regional se pueden abrir posibilidades binacionales. En el marco de las cumbres presidenciales suramericanas convocadas por Brasil y de los proyectos de integración física de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA) se ha propuesto la interconexión fluvial e interoceánica, y un corredor intermodal Belem-do

Pará – Tumaco. Aunque este plan no se ha desarrollado, podría ayudar a comunicar zonas fronterizas con limitadas alternativas productivas y débil presencia institucional. El tema amazónico también ofrece grandes oportunidades que hasta el momento no han sido aprovechadas. A pesar de la existencia desde 1978 del Tratado de Cooperación Amazónica y de su transformación en Organización en 1995, más parece un instrumento de relación bilateral de Brasil que de acción conjunta.

#### f) **Recomendaciones**

1. Colombia debe convertir en prioridad nacional el esfuerzo por revertir la problemática fronteriza, afectada por la agudización de la confrontación armada y la economía de las drogas, mediante acciones persistentes como las que a continuación se enumeran.
  - 1.1. Actualizar la ley y la política de fronteras, las instituciones para manejarlas y los programas para desarrollarlas en forma concertada con los sectores implicados, y tomando en consideración las realidades de sus diferentes ámbitos.
  - 1.2. Procurar que toda acción hacia las fronteras tome en consideración tales especificidades y las repercusiones que causa su intervención en cada uno de los ámbitos fronterizos.
  - 1.3. Construir una presencia integral y democrática del Estado. Para ello es importante concertar con las autoridades locales un plan de emergencia dirigido al fortalecimiento de instituciones públicas capaces de garantizar la seguridad ciudadana y la administración de justicia; a la creación de infraestructura social, vial y de comunicaciones; al apoyo a proyectos productivos, de prestación de servicios y de conservación de las reservas ambientales.
  - 1.4. Impulsar los planes de desarrollo concertados entre ambos lados de las fronteras para poner en marcha las zonas de integración fronteriza.
  - 1.5. Acompañar a las comunidades indígenas y negras en la defensa, conservación y aprovechamiento sostenible de sus territorios, amenazados por el conflicto.
  
2. El gobierno debe buscar, a corto plazo, la reconstrucción de las relaciones de vecindad con definiciones y acciones como las que a continuación se ejemplifican.
  - 2.1. Reconocer que la problemática transfronteriza ligada a la confrontación armada, a las drogas ilegales y a la delincuencia organizada genera problemas entre vecinos, y promover un reconocimiento análogo en la región. Adoptar una generosa disposición al entendimiento de las preocupaciones de los países vecinos, tramitar sus peticiones con respecto a asuntos comunes y multiplicar iniciativas de efectiva cooperación.
  - 2.2. Eliminar la sindicación a gobiernos vecinos a través de medios de comunicación y tramitar las denuncias por canales diplomáticos bilaterales; sólo si éstas no logran resultados positivos, apelar a instancias multilaterales, en primer lugar de carácter regional.
  - 2.3. Reafirmar el respeto por el derecho internacional, tramitar los conflictos a través de vías negociadas y ejercer una convivencia pacífica con las divergentes opciones políticas y económicas regionales.

- 2.4. Propiciar en la región una mejor comprensión del conflicto colombiano y de las políticas para resolverlo, así como la concertación de mecanismos de acción conjunta para enfrentar la inseguridad ciudadana.
  - 2.5. Servirse de los acuerdos alcanzados con Perú y Brasil, y del apoyo de otros países suramericanos, para negociar con Ecuador y Venezuela formas de manejo de la seguridad fronteriza y transfronteriza que atiendan las necesidades de los sectores involucrados.
  - 2.6. Precisar estrategias diplomáticas diferenciadas con los países colindantes.
3. El gobierno debe reafirmar frente a Venezuela que Colombia respeta la decisión soberana de su pueblo y garantiza que desde suelo nacional no habrá jamás interferencia al proyecto bolivariano. Al mismo tiempo, debe reafirmar que exige que el gobierno venezolano no interfiera en los asuntos internos de Colombia, no incida en el conflicto interno, ni trate de imponer su proyecto en el país. En caso contrario, y ante el cierre de los canales binacionales, el gobierno colombiano se vería obligado a acudir a organismos regionales o internacionales. Aplicar las medidas de confianza definidas en noviembre del 2009 por Unasur puede abrir un camino más certero que el del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para evitar los riesgos militares, verificar la situación fronteriza, dar y obtener garantías de seguridad. El gobierno debe buscar acompañamiento regional e internacional para establecer canales de diálogo y de negociación sobre la situación fronteriza y la agenda binacional. Una vez se normalicen las relaciones diplomáticas, se debe explorar una agenda de integración más comprensiva que permita convivir en medio de las diferencias e interesar a Venezuela en temas como, por ejemplo, los energéticos, la infraestructura vial, el intercambio educativo, el control del narcotráfico y la movilidad urbana.
  4. Colombia debe comprometerse frente a Ecuador y pedirle que asuma también el compromiso de persistir en la normalización de las relaciones diplomáticas y en la reconstrucción de la confianza. El compromiso se debe hacer extensivo a la firme voluntad de superar todas las dificultades que surjan en la aplicación de la hoja de ruta acordada.
  5. Colombia debe prevenir el deterioro de las relaciones con la sociedad panameña y proponerle a su gobierno construir un programa conjunto de protección de las comunidades indígenas y de la biodiversidad del Darién, y de búsqueda de alternativas sustentables de interconexión física y eléctrica.
  6. El gobierno debe consolidar las convergencias con Perú y avanzar a partir de su experiencia en la inserción en el Pacífico.
  7. Colombia puede proponerle a Brasil la creación de un mecanismo bilateral de concertación que contemple asuntos fronterizos y de seguridad, y temas de la agenda multilateral como la reforma de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad. También podría buscar el apoyo de Brasil en el mejoramiento de las relaciones con Venezuela. Colombia puede aprender del éxito de la política exterior brasileña, éxito derivado de una agenda nacional alejada de posturas

partidarias. Colombia podría, a mediano plazo, trabajar con Brasil en proyectos de biocombustibles y biocomercio, por su capacidad de producir energía limpia y eficiente, así como en la transferencia de tecnología para la siembra de maíz y soya en la altillanura colombiana.

8. El Estado colombiano tiene que ampliar su precaria presencia en los ámbitos fronterizos y concretar con todos los países vecinos acciones conjuntas ante el crimen organizado ligado al tráfico ilegal de personas, al contrabando de armas y de especies protegidas, y al narcotráfico.
9. La sociedad colombiana puede contribuir a fortalecer la relación con los países vecinos en distintos niveles. Se pueden estrechar nexos entre autoridades y fuerzas locales de los ámbitos fronterizos como fuente de conocimiento mutuo y refuerzo de interdependencias positivas. En torno a la protección de la biodiversidad y el biocomercio puede haber una convergencia de sectores de países andino-amazónicos. Los partidos políticos pueden darle contenido al parlamento amazónico, y los ámbitos académicos pueden consolidar proyectos conjuntos educativos y de investigación.
10. Colombia puede, a mediano plazo, impulsar un eje de convergencia y cooperación latinoamericano y caribeño con iniciativas como las siguientes:
  - 10.1. Promover el respeto por las opciones políticas divergentes y evitar la polarización ideológica en la región.
  - 10.2. Procurar constituirse en un factor estabilizador y de conciliación en momentos críticos de la región y ayudar a consolidar espacios de acercamiento regional.
  - 10.3. Propiciar la identificación de temas de interés común y de áreas de intereses compartidos que permitan la acción conjunta con otros países.
11. Colombia tiene la oportunidad de participar en la redefinición y reestructuración de la integración, la concertación y la cooperación regional con aportes como los siguientes:
  - 11.1. Reconocer la diversidad de opciones de integración e inserción internacional, propiciar el funcionamiento de organismos flexibles de integración, concertación y cooperación, y el rescate del patrimonio de los grupos de integración existentes.
  - 11.2. Ayudar al establecimiento de prioridades y metas realistas en los distintos organismos con participación de actores locales y regionales.
  - 11.3. Enfatizar la prioridad de la integración física del continente, del desarrollo regional y la protección ambiental.

### **III.E.3. Relaciones con el Gran Caribe**

Entre las diferentes subregiones donde el Estado colombiano ha interactuado por su ubicación geográfica, el Caribe ha sido una de las que menos atención ha recibido, a pesar de que sobre ese mar posee una zona económica equivalente a la mitad de su



territorio continental, y aunque esa región ha sido históricamente un espacio crucial para la consolidación de la Independencia y formación de la nacionalidad.

El Gran Caribe constituye hoy un espacio geopolítico complejo compuesto por veinticinco estados independientes, con una gran variedad de culturas, etnias, lenguajes, religiones, ideologías y economías, cuyo proceso de integración regional se ha debilitado en los últimos años por el surgimiento de nuevas realidades políticas. La principal característica del Gran Caribe es entonces una amplia variedad de actores, intereses económicos y problemas de todo orden que en él confluyen.

En el área está presente la influencia geopolítica de distintos actores. El presidente Chávez le ha dado un vigoroso impulso a la tradicional presencia de Venezuela en la cuenca, con la bandera del socialismo y la iniciativa del Acuerdo de Cooperación Energética, Petrocaribe, del que hacen parte dieciocho países del área, y que aglutina a buena parte del Caribe insular. Mediante este mecanismo de cooperación, Chávez está ejerciendo un evidente liderazgo en la región que podría incrementarse con la ausencia de Fidel Castro.

En lo que respecta a Cuba, la apertura democrática que se anunciaba con el ascenso de Raúl Castro a la jefatura del Estado no se ha materializado. No obstante, cualquiera que sea la suerte de Cuba en el corto o mediano plazo, su proyección en la Cuenca del Caribe será importante y un referente obligado para los destinos de la región por su tradición y su peso en los campos de la cultura, la medicina, la investigación científica y los deportes.

Por otra parte, el Caribe sigue siendo un área vital para la seguridad nacional de Estados Unidos, sobre la cual ejerce una atenta vigilancia, como lo corroboró la decisión de reactivar la IV Flota, a partir del 1º de julio del 2008, destinada a patrullar las aguas del Caribe y de Latinoamérica. La Flota, basada en la Florida, responderá al Comando Sur ubicado en Miami.

El Gran Caribe tiene apremiantes necesidades de diversa índole. Los niveles de desarrollo siguen siendo dispares, especialmente en los países insulares, cuyas principales fuentes de ingresos provienen del turismo, las remesas de sus emigrantes y los dividendos que deja el narcotráfico. Además, la cuenca del Caribe es una región extremadamente vulnerable al calentamiento global. En particular, el incremento de los huracanes en la zona tropical se presenta cada año como una amenaza letal. Pero el factor más amenazante para la estabilidad de los países del Gran Caribe es el narcotráfico y sus actividades ilícitas conexas, como el tráfico de armas y el lavado de dinero, que se han expandido en toda el área.

A pesar de la gran heterogeneidad de facetas y problemas que caracterizan el Gran Caribe, alrededor de diferentes manifestaciones culturales se ha ido construyendo un dinámico entramado de organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior que comparten una visión Caribe y que constituye una promisorio plataforma de impulso.

## a) Colombia ante el Gran Caribe

Desde finales del Frente Nacional, Colombia empezó a aproximarse al Caribe: primero, para asegurarse los límites territoriales y marítimos y sus respectivas zonas fronterizas con aquellos países de la región con los que linda; y luego, en la década de los años ochenta del siglo pasado, a través del Grupo Contadora –junto a México, Venezuela y Panamá–, para promover conjuntamente la paz en Centroamérica.

La política exterior de Colombia hacia el Caribe, sin embargo, daría un viraje especial a partir de 1994, con la creación en Cartagena de la Asociación de Estados del Caribe. Sin embargo, la crisis política que acompañó al gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) limitó la presencia del país en esa Asociación, y en la región en general.

Posteriormente, durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), se retomó un componente del plan Escaribe –creado en el gobierno de Samper– que pasó a denominarse Plan Caribe, y cuya primera línea de trabajo era “Generar procesos de integración al interior de la región (Caribe colombiana) y de ésta hacia el Gran Caribe”. Entre las iniciativas más relevantes estuvo el incluir ese propósito en la agenda internacional del país, y proponer una política de Estado para llevarlo a cabo. La política le asignaba a la región Caribe colombiana un papel central en su ejecución, sobre la base de sus lazos históricos, culturales y económicos con muchos de los países del Gran Caribe. Sin embargo, estos avances se interrumpieron en el gobierno del presidente Uribe, pues las prioridades de política exterior se desplazaron a la seguridad y al conflicto interno. Esas vicisitudes, y la falta de objetivos estratégicos hacia el Gran Caribe, le han impedido al país adoptar una política exterior coherente y sistemática hacia la región.

Si Colombia asume integralmente su condición de país Caribe, tendría en el Gran Caribe un espacio para desarrollar una imaginativa política exterior con muchos réditos políticos. Colombia no percibe ninguna amenaza seria proveniente de alguno de los Estados de la región, como tampoco es percibida como tal por ninguno de ellos. Por el contrario, la mayoría de los países del Gran Caribe, especialmente los insulares del oriente, tienen grandes carencias en sectores en los que Colombia tiene fortalezas que podrían ser “exportadas” a través de acuerdos de cooperación internacional. Mediante ellos, Colombia podría ejercer en la región una especie de “*soft power*” del que sólo podría reportar ganancias.

Paradójicamente, las discontinuidades de su política exterior hacia el Gran Caribe podrían generarle a Colombia desconfianza en la región. Es preciso tener claro que una cosa son los programas de cooperación técnica de carácter coyuntural y otra es una política exterior de Estado. La política implica una voluntad real de involucrarse en los asuntos más relevantes del Gran Caribe. En este sentido, es importante que se organicen estrategias de cooperación, pero como instrumentos de afirmación de esa política. La validación de ésta le corresponde al Presidente de la República, al Canciller y a los embajadores.

Para el diseño y desarrollo de una política exterior hacia el Gran Caribe, el país tiene en la región Caribe colombiana su gran activo. Sobre todo porque en ella se viene impulsando un proceso de fortalecimiento e integración que tiene que ver con la mayor inserción de sus ocho departamentos en el Gran Caribe, de donde deviene parte de su identidad cultural. Promover esa inserción es, además, parte esencial del denominado Compromiso Caribe, suscrito recientemente por todos los actores relevantes de la región: “Estimular, a través de una estrategia nacional de acercamiento, el fortalecimiento de nuestros vínculos sociales, culturales y comerciales con el Gran Caribe”. Éste es un elemento invaluable de Colombia para su política en el Gran Caribe, en la que la comunidad raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina debe jugar un papel central.

#### b) **Recomendaciones**

1. Colombia debe asumir en su integridad su condición de país Caribe mediante el cumplimiento de sus obligaciones en la Asociación de Estados del Caribe, y el desarrollo de todas las cláusulas de cooperación contempladas en los tratados de delimitación marítima con los países de la región.
2. El gobierno colombiano debe prestar apoyo financiero y logístico a la Estrategia de Cooperación en la Cuenca del Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores, como muestra de compromiso con la Presidencia de la Asociación de Estados del Caribe en 2009-2010. Esa estrategia se debe divulgar, en especial en la región Caribe, por la cooperación que varios de sus sectores pueden ofrecer a los países del Caribe insular con apoyo de las alcaldías y gobernaciones.
3. Más allá de esa estrategia coyuntural, que permite desvirtuar cualquier prevención y persuadir a la comunidad caribeña del interés de integrarse a ella y contribuir a su desarrollo, Colombia debe diseñar e impulsar una estrategia de comunicación con el apoyo de instituciones públicas y privadas de la región Caribe y los medios de comunicación, que dé mayor visibilidad a su pertenencia a la región, a la vez que dé a conocer mejor a los colombianos los países que la conforman.
4. Colombia debe convertirse en el principal impulsor del eje temático de la Asociación de Estados del Caribe en cultura, ciencia y tecnología, salud y educación. Con este fin puede ofrecer como subsele del respectivo Comité a Cartagena o Barranquilla. En el mismo marco de la AEC, Colombia debe liderar estrategias de prevención de desastres naturales en razón de la experiencia acumulada en otros ámbitos multilaterales.
5. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe actualizar el documento “Propuesta de una política de Estado para la inserción de Colombia y el Caribe colombiano en el Gran Caribe”, e implementar sus recomendaciones. En su ejecución debe darle un papel especialmente preponderante a la región Caribe colombiana y a sus instituciones, continentales e insulares.

6. El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina requiere una política de desarrollo particular: debe centrarse en su identidad cultural Caribe; su propia comunidad e instituciones deben diseñarla y ejecutarla, y debe ser, a su vez, central en la proyección de Colombia en el Gran Caribe.
7. En concordancia con la Declaración de Ministros de Turismo del Gran Caribe, expedida recientemente en Barranquilla, el Ministerio de Relaciones Exteriores, junto con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, las alcaldías y gobernaciones de los departamentos, los gremios económicos y profesionales y las agencias de viajes, deben impulsar el diseño de una agenda integral que responda a las diversas modalidades de turismo –de salud, ecológico y cultural– que cada vez tienen mayor demanda en el mundo.
8. Algo parecido, con el apoyo del ICFES, se debe hacer con las instituciones de educación superior y formación tecnológica. Se deben fomentar alianzas con sus pares en el Gran Caribe, en particular con la West Indies University. Universidades públicas como la del Atlántico, Cartagena y la sede de la Nacional en San Andrés deberían asumir la coordinación de esta estrategia.
9. El Ministerio de Cultura, en concertación con las secretarías distritales y departamentales de cultura de los departamentos de la región Caribe, y con instituciones culturales privadas, debe definir, como lo contempla el documento “Compendio de políticas culturales” del 2009, una estrategia de integración social y cultural con el Gran Caribe, que tenga apoyo financiero y logístico del Ministerio de Relaciones Exteriores.
10. Anticipándose a la sentencia que en materia de delimitación de fronteras marítimas emita la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre la reclamación de Nicaragua con respecto a San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe diseñar una intensa campaña de pedagogía sobre los posibles escenarios que se presenten con aquel pronunciamiento, enfatizando las bondades de zanjar las diferencias con ese país por la vía jurídica y su contribución a la seguridad de la región.
11. Los colombianos deben familiarizarse con todos los aspectos relacionados con los océanos. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en asocio con la Comisión Colombiana del Océano, debe impulsar la divulgación de la “Política nacional del océano y de los espacios costeros”, expedida en el 2007. En esa misma línea, Colombia debe participar más activamente en la Comisión del Mar y cumplir los compromisos adquiridos en los tratados y convenciones relativos al mar Caribe.
12. Colombia debe “exportar” innovación y compromiso en materia de colaboración interestatal, y no técnicas represivas para homologar y profundizar una fallida “guerra contra las drogas”. Para la política exterior colombiana representa un gran reto el adecuado manejo del narcotráfico, de modo que en lugar de generar un desgaste político, represente una oportunidad para ofrecer cooperación. Las asesorías que actualmente presta Colombia a algunos países del Caribe en la lucha

contra el narcotráfico y el lavado de dinero deberían articularse en una estrategia integral.

13. Colombia debe impulsar una asertiva política comercial con los países del denominado Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), con los cuales se firmó recientemente un tratado de libre comercio. Debe hacer lo mismo con los países de CARICOM, aprovechando las inversiones que han hecho empresas colombianas en República Dominicana y en algunas islas del Caribe Oriental. En el plano político, Colombia, como uno de los países con mayor peso en la región, debería impulsar conjuntamente con México y Venezuela un espacio de consulta sobre los temas más relevantes del Gran Caribe, como lo fue en su inicio el Grupo de los Tres. Colombia debe jugar un papel protagónico en los proyectos de apoyo a la población de Haití, la reconstrucción de su infraestructura y el fortalecimiento de sus instituciones.

#### **III.E.4. Relaciones con Asia**

Asia ha sido una de las regiones más desatendidas por Colombia desde el punto de vista diplomático y económico. Esta omisión constituye un inmenso error estratégico, sobre todo si se tiene en cuenta que el escenario internacional está cambiando, y que ese cambio se caracteriza, precisamente, por una redistribución de poder de Occidente a Oriente. En ese nuevo contexto, Asia podría convertirse en la región más influyente del mundo en el siglo XXI. Tanto los países asiáticos más avanzados –los llamados “tigres asiáticos”, por ejemplo, cuyo desarrollo dio un salto hace más de tres décadas–, como aquellos que ahora empiezan a registrar altísimas tasas de crecimiento –China e India–, son y serán referentes obligados de las relaciones internacionales en el siglo XXI. Colombia no puede ignorarlos.

El rezago de las relaciones de Colombia con Asia es aún más grave si se considera que varios países vecinos han estrechado sus lazos políticos y económicos con esa región. La presencia diplomática colombiana en Asia, comparada con la de otros países de América Latina, es muy pobre. Mientras que Brasil tiene trece embajadas en Asia, México once, Argentina diez y Chile nueve, Colombia sólo tiene siete. Este número es incluso inferior a las ocho embajadas de Perú en Asia, y sólo supera a las de Ecuador. Este desequilibrio también se refleja en el campo económico. El mercado asiático es el destino de más del 10% de las exportaciones de países como Chile, Perú y Argentina; para Colombia, en cambio, ese mercado representa menos del 3% de sus ventas externas. Colombia también es uno de los países latinoamericanos que menos inversión ha recibido de las economías asiáticas.

En los últimos años, el gobierno y el sector privado colombianos han empezado a dar pasos para recuperar el terreno perdido. Éstos, sin embargo, aún son muy incipientes. Colombia fue el único país invitado a participar como observador en la Cumbre de APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico), celebrada en noviembre del 2008 en Perú. Este foro constituye un eje fundamental de la integración de la región Asia-Pacífico, y Colombia aspira a ser parte de él en el futuro próximo. Entre tanto, el

gobierno colombiano ha negociado acuerdos de promoción y protección a la inversión con China, India y Corea del Sur, y actualmente está negociando otro con Japón. También está en curso la negociación de acuerdos para evitar la doble tributación con India y Corea del Sur, y con este último se está iniciando la negociación de un acuerdo de libre comercio.

Para avanzar como es debido en el fortalecimiento de las relaciones con Asia, Colombia debe trabajar simultáneamente en los ámbitos bilateral y regional. En el campo de las relaciones bilaterales hay un gran potencial en China, Corea, Japón, Australia y Singapur. El creciente peso de China en la economía mundial, y su rol de eje articulador en Asia-Pacífico se hace sentir en APEC y en todas las decisiones asiáticas. Además, China está avanzando rápidamente en el fortalecimiento de sus relaciones con América Latina, donde tiene intereses especiales en los sectores de recursos naturales e infraestructura. Japón es la principal fuente de cooperación tecnológica con que cuenta América Latina en Asia-Pacífico. Corea del Sur es un actor decisivo en el mundo asiático, fundamental para el equilibrio entre Japón y China y, por tanto, una estrategia de aproximación al Asia no podría obviar los acercamientos con este país. Colombia tiene vínculos significativos con Australia en educación, tema crucial en el proyecto australásico. Singapur se caracteriza por su orientación de liberalización del comercio, los servicios y las inversiones.

En el ámbito más amplio de la Cuenca del Pacífico, también es fundamental fortalecer los lazos con Rusia. Después de la disolución de la Unión Soviética, la Federación Rusa ha avanzado en la recuperación de su rol como potencia económica, militar y energética, posicionándose como un actor estratégico en el escenario mundial y regional. Con el propósito de enfrentar estos cambios, Colombia creó mecanismos para la implementación de relaciones con la Federación Rusa. Estos mecanismos incluyen la Comisión Mixta Intergubernamental para la Cooperación Económica, Comercial y Científico Técnica, las consultas periódicas de viceministros, consultas en el ámbito multilateral, y el diálogo político y de cooperación CAN-Rusia. A pesar de que la agenda de interés común es bien amplia –entre sus temas están el comercio, la seguridad y la defensa, la cooperación técnica y científica, las relaciones con Asia-Pacífico y el ingreso al APEC–, la relación es pobre y estos mecanismos están subutilizados.

La prioridad de Colombia en el ámbito regional es lograr su ingreso al APEC, el principal foro económico en el Asia-Pacífico. El objetivo de sus 21 países miembros es el crecimiento económico y la prosperidad de la región. Para tal fin, el foro busca la promoción del libre comercio y la inversión mediante la facilitación de los procesos de integración económica en la región, el estímulo a la cooperación, el aumento de la seguridad humana y la mejora del entorno de negocios. El trabajo reciente del APEC incluye el análisis de modelos que faciliten los procesos bilaterales y subregionales de liberalización comercial, y el examen de las perspectivas de un posible tratado de libre comercio del Asia-Pacífico.

Este foro tiene un significado especial para Colombia: además de permitirle diversificar su comercio, es una fuente de promoción de nuevas inversiones y facilita su acceso a

nuevas tecnologías. Los últimos países que ingresaron a APEC fueron Rusia y Vietnam, en 1998. Desde entonces se declaró una moratoria que se ha extendido varias veces y que vence en el año 2010. A este club exclusivo pertenecen los dos protagonistas principales de la economía mundial –Estados Unidos y China–, y tres países latinoamericanos –Chile, México y Perú.

Existen otras instancias regionales de cooperación y concertación relevantes para Colombia: el P-4, el Focalae y el Arco del Pacífico Latinoamericano, que pueden servir de plataforma para potenciar su ingreso al APEC.

El P-4, o Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, abarca a Nueva Zelanda, Singapur, Brunei, Darussalam y Chile. Entró en vigencia en el año 2006. Como parte del proceso de implementación, las negociaciones de inversiones y servicios financieros están actualmente en curso, y se espera su pronta conclusión. El Acuerdo dispone de una cláusula de adhesión que permite que se puedan sumar terceros países, promoviendo los principios de una mayor integración regional orientada a la liberalización del comercio y las inversiones. Hacia fines del 2008, y por intermedio de su representante de comercio (USTR), el gobierno de Estados Unidos anunció la decisión de negociar el ingreso de ese país al P-4. La política comercial de Colombia coincide con los principios del P-4, lo que lo convierte, junto a otras economías como la de Australia, Vietnam y Perú, que ya han planteado su interés, en un potencial socio de este acuerdo estratégico.

El Focalae promueve la cooperación, el diálogo y el entendimiento político y económico entre 33 países de Asia del Este y América Latina, con el fin de alcanzar objetivos compartidos y resguardar intereses comunes. Focalae constituye una instancia de encuentro para Colombia desde el punto de vista de una aproximación latinoamericana conjunta al Asia.

El Arco del Pacífico Latinoamericano busca consensuar una acción conjunta de los países de América Latina para fortalecer las relaciones comerciales con las economías del Asia-Pacífico respecto a convergencia comercial e integración, promoción y protección de inversiones, infraestructura, logística y facilitación de comercio, y cooperación económica y técnica para mejorar la competitividad.

#### a) **Recomendaciones**

Colombia debe diseñar una política de Estado de mediano y largo plazo, con metas específicas y cuantificables, para profundizar los lazos con Asia en los campos político, diplomático y económico.

1. El ingreso del país al APEC debe ser uno de los objetivos prioritarios de esa estrategia. Para llegar allá es necesario adelantar de manera consistente acciones bilaterales y regionales como las que se mencionan a continuación.
  - 1.1. Colombia debe disponer de embajadas, consulados y oficinas comerciales en las principales capitales y ciudades de la región asiática. Ninguna de las iniciativas que se puedan emprender tendrá los efectos deseados si no se

acompañan de un decidido fortalecimiento de la presencia diplomática de Colombia en la región, con personal técnico y profesional ajeno a intereses políticos, que aplique una estrategia de mediano plazo que trascienda los objetivos de gobiernos específicos y construya confianza.

- 1.2. Colombia debe realizar permanentemente misiones empresariales y académicas que permitan desarrollar vínculos e iniciativas de interés común. Las organizaciones gremiales y los consorcios académicos son instancias apropiadas para patrocinar y organizar estas actividades. Una amplia agenda de contactos empresariales y académicos vale poco si no está incorporada en un activo intercambio de visitas presidenciales y ministeriales.
2. El gobierno colombiano, con el Presidente a la cabeza, debe buscar una relación de mayor profundidad y calidad con China, que además de tener un obvio valor intrínseco, contribuirá a lubricar otras opciones de acercamiento con distintos países del Asia-Pacífico. En este sentido es fundamental desarrollar una asertiva ofensiva diplomática y económica con China mediante acciones como las siguientes:
  - 2.1. El déficit de información entre los dos países es fuerte, de modo que Colombia debe difundir los progresos en su situación económica y de seguridad.
  - 2.2. La experiencia colombiana de cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de drogas y el secuestro es muy útil para China.
  - 2.3. Colombia debe promover centros de estudios de Asia y el Pacífico no sólo en universidades, sino también en centros de pensamiento. Además, debe darle continuidad a los lazos construidos durante la III Cumbre Empresarial China-América Latina, celebrada en Bogotá en noviembre del 2009.
  - 2.4. El gobierno colombiano debe avanzar en un acuerdo comercial y de protección de inversiones con China. En materia comercial puede haber enormes beneficios para el sector agrícola colombiano.
3. El gobierno colombiano debe avanzar en la negociación de un tratado de libre comercio con Corea del Sur. Este acuerdo permitiría, además, buscar el apoyo coreano en la estrategia de inserción de Colombia al Asia-Pacífico, empezando por su apoyo para el ingreso al APEC. Los lazos históricos que existen entre las dos naciones, tras la participación del país en la Guerra de Corea, deben ser aprovechados.
4. El gobierno colombiano debe avanzar en las negociaciones de un tratado de libre comercio con Japón. Para aprovecharlo plenamente conviene explorar más a fondo sus programas de cooperación en las áreas de interés de Colombia, así como potenciar planes de intercambio académico y tecnológico, tarea en la cual las universidades y los centros académicos podrían hacer un gran aporte.
5. El gobierno debe buscar un acercamiento comercial con Singapur, un país sin agricultura y especializado en exportación de servicios. Singapur puede facilitar el vínculo con Asia, y convertirse en otro punto de apoyo para la postulación al APEC.



6. El gobierno colombiano podría buscar también el apoyo de Australia, aprovechando los lazos de intercambio educativo entre los dos países. Con la colaboración de figuras nacionales que hayan estudiado en ese país, la estrategia consistiría en desarrollar un “Plan Australia” de contactos e iniciativas de cooperación más robustas en educación, innovación y negocios tecnológicos, como un paso además para contar con el apoyo australiano en el ingreso al APEC.
7. Además de estas iniciativas de carácter bilateral, Colombia debe dinamizar su participación en los mecanismos del P-4, Focalae y el Arco del Pacífico.
  - 7.1. En el Arco del Pacífico Latinoamericano, Colombia debe aprovechar distintas instancias de trabajo para encontrar aliados en su estrategia de inserción en la cuenca del Pacífico. Estas instancias incluyen su responsabilidad de coordinar el grupo de trabajo sobre promoción y protección de inversiones, así como una decidida participación en los grupos de acumulación de origen y modernización de los sistemas aduaneros, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, cooperación en ciencia, tecnología, innovación y transformación productiva, e identificación de proyectos de inversión de impacto regional, en particular en áreas de infraestructura. La falta de un decidido apoyo político a este proyecto ha hecho que el avance en los grupos de trabajo sea muy lento. Es urgente, en consecuencia, definir un cronograma de trabajo con fechas y responsables.
  - 7.2. Colombia debe expresar su intención de adherir al P-4, donde seguramente contaría con el apoyo de Chile, país que se beneficiaría con un aliado cercano en el Pacífico.
  - 7.3. En el Focalae Colombia debe proponer una agenda específica de trabajo que permita a los países más interesados avanzar con propuestas y proyectos concretos para no depender de la voluntad y velocidad de todo el grupo.

### **III.E.5. Relaciones con la Unión Europea**

La creciente concentración de la política exterior colombiana en el vínculo con Estados Unidos ha redundado en una menor atención a la Unión Europea (UE), una región gravitante en el proceso de transición del escenario internacional. A pesar de estar en un segundo plano en la política, las relaciones con la UE tienen gran relevancia para el país, como lo muestra el volumen de la inversión europea en la economía colombiana en los últimos lustros, la magnitud de sus flujos de cooperación, su participación –no siempre bien informada y en algunos casos no coincidente con los intereses del gobierno– en distintos aspectos relacionados con la resolución del conflicto interno. Estos temas y el rol de la UE en la actual coyuntura internacional ponen de relieve la necesidad de ajustar y fortalecer la política de Colombia hacia la región.

La importancia de la UE en el entorno global se ha ido consolidando con su proceso de expansión. La UE abarca 27 países, tiene 500 millones de habitantes, su Producto Interno Bruto (PIB) es de 13.200 billones de euros y su participación en el comercio

mundial es del 19%. La reciente ratificación del Tratado de Lisboa por parte de Irlanda significa un importante avance hacia la superación de la crisis generada por el rechazo al Tratado Constitucional.

Las especificidades de la política exterior de la UE, por la manera como opera y por los temas que privilegia, son importantes en la relación con Colombia. El Tratado de Maastricht (1993) le dio solidez institucional a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y más adelante, los tratados de Ámsterdam y Niza afinaron la Estrategia de Seguridad Europea (ESE). Mediante estos instrumentos, la UE identifica los principios que rigen tanto la política como la estrategia: el multilateralismo, el respeto al derecho internacional, el apoyo a la ONU, la solución negociada de los conflictos, la promulgación, defensa y materialización de los derechos humanos y la cooperación. Igualmente, se identifican como principales amenazas el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos armados locales y regionales, y los Estados fracasados y el crimen organizado. Se percibe con particular preocupación la posibilidad de un vínculo entre el terrorismo y la proliferación de armas nucleares.

Las relaciones de la UE con América Latina no han estado exentas de dificultades. La Unión tiene que atender una compleja problemática relacionada con sus propias asimetrías, especialmente en lo que se refiere a Europa Central y del Este, y la relacionada con los países en desarrollo que fueron sus colonias. Entre tanto, América Latina como actor internacional no representa una unidad. Es una región fracturada con países y grupos de países con orientaciones, visiones y estrategias distintas.

En ese contexto, la UE ha privilegiado el desarrollo de una relación entre regiones, representado en el diálogo América Latina y Caribe – Unión Europea (ALC-UE); en segunda instancia busca el relacionamiento con subregiones, y finalmente con países. Las relaciones en los dos primeros ámbitos, regional y subregional, han entrado en crisis por las diferencias y tensiones que caracterizan hoy a América Latina y a los diferentes procesos de integración subregionales.

En este acercamiento, la UE tiene propósitos muy definidos: el desarrollo de un mercado eurolatinoamericano, basado en el regionalismo abierto, que busque la liberalización de bienes, servicios e inversiones; la cooperación hacia América Latina para una mejor inserción en el sistema internacional; la cooperación para superar problemas internos relacionados con la fortaleza de las instituciones democráticas, el Estado de derecho, la superación de conflictos, la cohesión social y la gobernabilidad.

En este contexto, las relaciones con Colombia se desarrollan en tres ámbitos: diálogo político, cooperación, y comercio, inversión y turismo. La agenda tradicional del diálogo político incluye: buen gobierno, derechos humanos, lucha contra las drogas y delitos relacionados, y terrorismo. Últimamente se ha desarrollado una nueva agenda que contempla energías alternativas, medio ambiente, migración y cooperación triangular.

La cooperación es importante para la implementación de proyectos relacionados con el conflicto armado interno, como los laboratorios de paz, el desarrollo alternativo y el

desplazamiento. Colombia ha avanzado en la modalidad de cooperación triangular. En cuanto al comercio y la inversión, la relación se consolida con el Sistema General de Preferencias – Plus (SGP-PLUS) y la negociación en curso del Acuerdo Comercial Multipartito (TLC). Además se han celebrado acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones y de doble tributación que profundizan la relación de país a país.

#### a) **Recomendaciones**

1. El gobierno debe fijarse como meta la firma e implementación del Acuerdo Multipartito con la Unión Europea (UE), y debe asegurar la entrada en vigor del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación suscrito en el 2003.
2. El gobierno nacional debe diseñar herramientas para que el mecanismo de diálogo en derechos humanos, creado con la Unión en el 2009, contribuya al cumplimiento de los estándares internacionales en la materia.
3. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe promover un programa de visitas a Colombia de miembros de los parlamentos europeos, de las ONG, de la academia y de los centros de pensamiento.
4. El gobierno nacional, con la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, debe trabajar porque el acuerdo comercial con la UE, que está a punto de cerrarse, se aplique lo más pronto posible.
5. El Estado, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, debe hacer presencia en los países del centro de Europa, especialmente en República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumania y Bulgaria, puesto que existe una relación directa entre las decisiones de la UE como tal, y el nivel de relacionamiento bilateral con sus miembros.
6. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe desarrollar la cooperación triangular a partir de la UE. De esa manera, el país serviría como eje para canalizar recursos de cooperación que pueden potenciar su labor en este frente en la región.

### **III.E.6. Relaciones con África y Medio Oriente**

África no ha ocupado un lugar importante en la política exterior colombiana. Esta realidad no se compadece con la importancia de la población afrodescendiente en Colombia, que representa un poco más del 10% de la población nacional, esto es, el tercer grupo más grande del hemisferio, originario de ese continente, después de la población afro de Estados Unidos y Brasil. La población de afrocolombianos cultiva vínculos con África, lo que hace aún más paradójico que esa región sea marginal en la política exterior del Estado colombiano.

Paralelamente, y al contrario, muchos países están revalorando las relaciones con el continente africano. Este proceso se ha gestado por diversos intereses en temas económicos, sociales y geopolíticos, frente en el que África cuenta con un número importante de votos en los foros internacionales. Estas circunstancias explican el renovado interés de potencias emergentes como China, India y Brasil en las relaciones con África.

Es evidente que Colombia debe hacer grandes esfuerzos para recuperar el terreno perdido en sus relaciones con África. Abriría así posibilidades de nuevas alianzas bilaterales y multilaterales, y se le daría reconocimiento a la diversidad cultural del país en las relaciones internacionales, lo que propiciaría esquemas de interlocución más efectivos con países que valoran el respeto por esa diversidad, como Canadá, Francia y Estados Unidos.

Para avanzar en estas relaciones existen caminos regionales y bilaterales. En el ámbito regional, la Cancillería ha manifestado la importancia de aprovechar instancias como la Cumbre América del Sur-África para estrechar los vínculos entre las naciones. Hasta el momento ese foro ha tenido el protagonismo de Brasil y Venezuela, lo que subraya la necesidad de que Colombia mejore las relaciones con sus vecinos para poder aprovecharlo. La Unión Africana también ofrece oportunidades para los vínculos de Colombia con la región. La Unión es la organización supranacional africana dedicada a incrementar la integración económica y política, y a reforzar la cooperación entre sus Estados miembros.

En el ámbito bilateral sobresale el interés de estrechar relaciones con Sudáfrica, uno de los países que busca un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y uno de los grandes promotores de la reforma del organismo. Además, Sudáfrica es uno de los promotores del desarme mundial, y ha tenido un papel importante en el control del tráfico de drogas y armas pequeñas y ligeras. De otro lado, Colombia estudia la posibilidad de fortalecer la cooperación técnica y científica para el desarrollo con Kenia, que a su vez desea beneficiarse del conocimiento colombiano en materia de políticas de seguridad.

Para Colombia es fundamental también estrechar lazos con el mundo árabe, no sólo por la importancia que han tenido los migrantes de ese origen en la cultura nacional, sino como estrategia en un entorno internacional en el que la cuestión árabe juega un papel cada vez más importante. El mundo árabe, además, se ha mostrado interesado en comprar productos colombianos, y Proexport ha identificado el ánimo de empresarios colombianos en trabajar con esta región.

En el proceso de acercamiento a los países árabes se han registrado avances y oportunidades. Colombia fue aceptada en julio del 2009 como País Observador de la Liga Árabe, que cuenta con 22 miembros y busca fortalecer los vínculos entre los Estados árabes, coordinar políticas comunes y promover intereses mutuos.

De otro lado, el gobierno colombiano ha decidido abrir una embajada en los Emiratos Árabes Unidos para acercarse a los países del Golfo Pérsico. En el marco del Consejo de Seguridad, el país comparte con Egipto la política de lucha por el desarme mundial,

específicamente en el tema de las armas de destrucción masiva. El gobierno de Argelia considera que sería conveniente reabrir la Embajada de Colombia en Argel, por la importancia que ese país tiene por ser a la vez africano, mediterráneo y árabe. Finalmente, en el 2008 se llevó a cabo una reunión con la Embajada de Marruecos para acordar una agenda de trabajo y puntos clave, y consolidar las relaciones existentes, en especial en el tema de cooperación comercial.

#### a) **Recomendaciones**

1. El Estado y la sociedad deben hacer un esfuerzo para que haya un mejor conocimiento en el ámbito nacional de la realidad geográfica, política, social, económica, y cultural de África y de los vínculos étnicos e históricos que existen con nuestro país.
2. El Estado debe procurar la incorporación de la población colombiana afrodescendiente en la preservación y desarrollo de esos vínculos.
3. El Estado y la sociedad deben reconocer la creciente relevancia de África en aspectos de la agenda internacional prioritarios para Colombia: la preservación del medio ambiente y el cambio climático, seguridad y narcotráfico, entre otros.
4. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe fortalecer las embajadas de Colombia en Sudáfrica, Kenia y Egipto. Debe tener especialmente en cuenta que desde éstas también se atienden nuestros intereses en muchos países donde no existen embajadas o consulados.
5. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe reabrir las embajadas en Argelia y Marruecos.
6. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe desarrollar las relaciones con los organismos multilaterales africanos, especialmente con la Unión Africana y la Liga Árabe, y utilizar el espacio político que puede generar la Cumbre América del Sur-África, que se implementa desde Unasur.

### **III.F. ECONOMÍA, COMERCIO E INVERSIÓN**

En los últimos años Colombia ha desarrollado una estrategia económica internacional que difiere de lo hecho en el ámbito político y diplomático. Como ya se ha dicho, la política exterior colombiana ha tendido a concentrarse en las relaciones con Estados Unidos y ha hecho énfasis en la seguridad. Esta tendencia le ha valido al país el riesgo de aislamiento de la región. En contraste, en los últimos años Colombia ha desarrollado políticas de comercio e inversión tendientes a avanzar en la inserción económica internacional. Los logros de esa política aún son magros, en parte por su incipiente desarrollo, y en parte porque están empezando a chocar con los límites impuestos por el resto de la política exterior, pero son pasos en el camino correcto que

deben ser impulsados siempre que vayan de la mano con una mejora de los indicadores sociales y un manejo sostenible del medio ambiente.

Hasta finales de la década de los años ochenta, Colombia mantuvo una política proteccionista. Los acuerdos comerciales se limitaban a la CAN y la ALADI, y la inversión extranjera estaba restringida en varios sectores y no contaba con una política clara para que resultara atractiva. A comienzos de la década de los años noventa, Colombia inició un proceso de apertura que incluyó una importante reducción de aranceles, y la eliminación de la licencia previa y del depósito previo para importar. Paralelamente se firmó el acuerdo comercial del G-3 con México y Venezuela, y uno de alcance parcial con Chile. La inversión extranjera directa se abrió a todos los sectores –excepto al desecho de sustancias peligrosas–, se otorgó libertad cambiaria para giro de utilidades y de capital, y se inició el desmonte del impuesto de remesas.

Con el cambio de siglo se atenuaron los ímpetus de inserción económica internacional del país, pero en los últimos años se ha tratado de recuperar el terreno perdido. Ante la lentitud de las negociaciones de la OMC y la inestabilidad de las preferencias arancelarias unilaterales que otorgan los países desarrollados, el gobierno Uribe reinició la negociación de acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio. Hasta el momento se han negociado o están en negociación tratados de libre comercio con Mercosur, Estados Unidos, Cuba, el triángulo norte de Centroamérica, Chile, Canadá, EFTA y la Unión Europea, a la vez que se ha promovido la inversión extranjera con estímulos tributarios y una agresiva campaña de imagen de Colombia en el exterior. A pesar de este esfuerzo, la suma del PIB de los países con los que Colombia tiene acuerdos comerciales vigentes es menor a US\$3 billones, mientras que en los casos de Chile o México esa cifra supera los US\$35 billones.

### **III.F.1. Situación del comercio exterior y la inversión extranjera**

Las cifras de comercio exterior en Colombia han mejorado sustancialmente desde el 2003. Entre este año, y el 2008, las exportaciones totales del país pasaron de US\$15.000 millones a casi US\$40.000 millones. Este crecimiento obedeció, principalmente, al aumento de las ventas no tradicionales a Venezuela y del mayor valor de las ventas de petróleo y carbón. Colombia ha pasado a ser un país cada vez más dependiente del sector minero-energético: esas exportaciones constituyen hoy más de la mitad de las ventas totales del país al exterior.

Además de la creciente importancia del sector minero-energético, la canasta exportadora de Colombia aún es poco sofisticada y diversificada, tanto en destinos como en productos. En el 2007, la participación de las exportaciones de Colombia hacia sus tres primeros destinos fue del 57%, frente a un 33% en Brasil, un 35% en Argentina, un 36% en Chile y un 41% en Perú. La baja sofisticación se constata cuando se comparan las exportaciones colombianas con las de los países con un alto nivel de ingreso por habitante. Dos de los productos de mayor sofisticación (según el ingreso de los países que los exportan) son minero-energéticos –petróleo y carbón–, con casi el 50% de las exportaciones totales del país. Salvo los medicamentos y los polímeros de

propileno, que suman menos del 2% de las ventas totales al exterior, los demás son productos de baja sofisticación: café, banano, flores y oro.

Un sector que merece atención al evaluar el comercio exterior colombiano es el agropecuario. La política comercial del sector agrícola ofrece altos niveles de protección a productos poco promisorios, y generosos apoyos que no están atados a aumentos de productividad. Varios factores muestran la inconveniencia de este sesgo proteccionista. En los últimos años ha aumentado sustancialmente la demanda internacional de productos agrícolas, en gran medida por el crecimiento de China e India, lo que abre posibilidades de ampliar la producción y la exportación de bienes agropecuarios en el futuro próximo. Además, varios países con los que Colombia tiene acuerdos comerciales o está en proceso de firmarlos son exportadores de alimentos – Brasil, Argentina, Canadá o Estados Unidos–, y esto implica mayores retos para el agro colombiano. Todo esto revela la necesidad de promover productos de clima tropical competitivos y reducir la protección de los de clima templado.

En el ámbito de la inversión extranjera (IED) las cifras son muy alentadoras. En los últimos años Colombia se ha convertido en el cuarto mayor receptor de IED en América Latina, después de Brasil, México y Chile. El país recibió US\$7,9 mil millones en promedio anual entre el 2004 y el 2008, cifra que se compara muy favorablemente con la de los períodos 1994-1998 y 1999-2003, de US\$2,8 mil millones y US\$2,1 mil millones respectivamente. Los factores que más han impulsado la inversión extranjera han sido la mejora en la seguridad y la confianza en el país. Durante el 2008, la IED en Colombia alcanzó US\$10.564 millones, el monto más alto en la historia. Vale la pena destacar el gran aumento de la inversión en el sector de minas e hidrocarburos, que ha suscitado inquietud por el riesgo de que se genere una “enfermedad holandesa” que termine afectando al resto del aparato productivo colombiano de bienes transables.

### III.F.2. Relaciones económicas con los vecinos

A pesar de los esfuerzos para promover negociaciones comerciales, las exportaciones colombianas se siguen concentrando en pocos mercados. En el 2008, el 27% de las ventas al exterior fue a Estados Unidos, el 16% a Venezuela y el 4% a Ecuador. En las exportaciones no tradicionales, la concentración en los vecinos se acentúa. Ese año, Venezuela absorbió el 33% de las ventas no tradicionales y Ecuador el 8%. Esta concentración es aún más preocupante dadas las dificultades que atraviesan las relaciones con los países vecinos, en particular con Venezuela.

**Venezuela** ha sido un mercado muy dinámico para los productos colombianos en los últimos años: entre el 2004 y el 2008, las exportaciones colombianas aumentaron un 400%, y en ese último año la balanza comercial bilateral superó los US\$7.000 millones. Ese dinamismo está amenazado por dificultades económicas y por las tensiones políticas entre los dos países.

En abril del 2006 Venezuela formalizó su retiro de la CAN, por su inconformidad con las negociaciones comerciales adelantadas por Colombia y Perú con Estados Unidos. Como el retiro de Venezuela de la CAN implica la expiración en el 2011 de sus

compromisos con el libre comercio subregional, Colombia presentó en el 2009 un proyecto de acuerdo para generar una nueva base institucional para el comercio, la inversión y el turismo bilaterales. No ha obtenido respuesta. Por su parte, Venezuela espera la aprobación del Congreso de Paraguay a su solicitud para ingresar a Mercosur. Si esa solicitud es aprobada, el Acuerdo de Complementación Económica 059 de la ALADI entre la CAN y Mercosur ofrecería un marco multilateral para las relaciones comerciales con el vecino país, aun cuando en ese caso la oferta exportable de Colombia a Venezuela tendría que competir con la brasileña.

Las dificultades bilaterales van más allá de los problemas de la CAN. Desde el 2007 Venezuela comenzó a aplicar medidas para canalizar los dólares oficiales para la compra de productos prioritarios, lo que significó una restricción o un encarecimiento de las ventas colombianas. Además, en el segundo semestre del 2008, las tensiones políticas empezaron a erosionar las exportaciones colombianas cuando el presidente Chávez anunció que sustituiría todas las compras a Colombia a raíz de su rechazo al acuerdo de cooperación militar suscrito entre Colombia y Estados Unidos. En el mes de octubre, el gobierno venezolano suspendió la inspección fitosanitaria de productos agropecuarios colombianos, lo que en la práctica constituye una medida discriminatoria que viola los principios de la OMC y que ha menguado seriamente las exportaciones nacionales.

**Ecuador** también ha sido un mercado atractivo para Colombia, y ahora fuente de crecientes preocupaciones. La fuerte expansión de la demanda interna estimulada por el gasto público, sustentado en los altos precios del petróleo, propició un crecimiento del 50% de nuestras exportaciones entre el 2004 y el 2008. En este contexto, el sector energético ha jugado un papel significativo, como lo muestra el hecho de que en el primer trimestre del 2008 Colombia llegó a cubrir el 20% de las necesidades de energía eléctrica de Ecuador.

A pesar de que en marzo del 2008 se produjo la ruptura de las relaciones diplomáticas bilaterales, el intercambio comercial siguió fluyendo. Sin embargo, a raíz de la crisis internacional, Ecuador entró en un estado de alta vulnerabilidad y se formularon medidas para hacer frente a la situación: el gobierno ecuatoriano adoptó una salvaguardia por balanza de pagos, y la excepción de la aplicación del programa de liberación andino. Con el reciente restablecimiento de las relaciones diplomáticas, el comercio debería tender a normalizarse.

**Perú** duplicó su comercio con Colombia en los últimos cinco años, pero el promedio de participación de ese mercado en las exportaciones colombianas fue inferior al 3%. La coincidencia en las visiones política y económica ofrece posibilidades para incrementar los flujos comerciales entre los dos países.

**Brasil** ha fortalecido paulatinamente sus relaciones comerciales y financieras con Colombia. El comercio colombo-brasileño se multiplicó por 2,6 entre el 2004 y el 2008, con un saldo deficitario para el país. Esto pone en evidencia la importancia de identificar nichos para los productos nacionales en ese mercado. Además, hay que



tener en cuenta que el déficit para Colombia es parcialmente compensado por las crecientes inversiones brasileñas en el país.

**Panamá** ha representado oportunidades para Colombia, pero a la vez retos en el campo comercial. Entre el 2004 y el 2008 el comercio bilateral se duplicó, y aunque las exportaciones colombianas a ese mercado crecieron, su participación en el total exportado fue del 1%. No obstante el interés de Panamá en ampliar el Acuerdo de Alcance Parcial vigente, en Colombia hay preocupación por el contrabando proveniente de China, vía la Zona Libre de Colón. El desarrollo de proyectos energéticos con proyección al Plan Mesoamérica, el potencial del mercado para nuestras exportaciones y la prestación de servicios son oportunidades importantes para Colombia.

La necesidad de afianzar las relaciones económicas con los países vecinos encuentra un punto de apoyo en el sector energético. Colombia exporta gas y energía eléctrica a Venezuela, y cubre un quinto de las necesidades de energía eléctrica de Ecuador. Además se han hecho alianzas energéticas entre grupos colombianos y peruanos, se están ejecutando proyectos de infraestructura eléctrica y transporte de energía con Brasil, y se está evaluando la posible interconexión eléctrica con Panamá. De otro lado, es prioritario mantener en la agenda con los vecinos el desarrollo de proyectos de infraestructura, y seguir avanzando en los de la Iniciativa para la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA).

La crisis que atraviesa la CAN no contribuye a la estabilización de las relaciones con los vecinos. La CAN ha perdido fuerza en los últimos años debido a la salida de Venezuela, a la negociación de los tratados de libre comercio de Perú y Colombia con Estados Unidos, a diferencias ideológicas y tensiones entre los países, y a la inestabilidad política de la región. Para Colombia esta crisis es motivo de preocupación, no sólo por su condición de exportador neto a la CAN, sino por la pérdida de estabilidad de las relaciones con algunos países vecinos.

### **III.F.3. Relaciones con Asia-Pacífico**

Colombia debe fortalecer sus relaciones económicas con Asia para tener una mayor inserción internacional. Asia-Pacífico es la región más dinámica en la economía mundial en crecimiento, comercio, inversión e innovación. Mientras los países asiáticos han ganado participación en el producto mundial, los países desarrollados la han perdido. Se espera que en el 2040 Asia represente el 66% del PIB mundial. Con esta perspectiva en claro, otros países latinoamericanos han estrechado vínculos con Asia. La participación de las exportaciones a Asia pasó del 26% al 30% en Chile, del 19% al 24% en Perú y del 10% al 14% en Argentina.

A pesar de su creciente relevancia, Asia-Pacífico no ha sido un destino importante de las exportaciones colombianas ni de su inversión foránea. La cuota de Asia-Pacífico en las exportaciones totales fue de un 3,5% entre 1995 y 1998; bajó a un 2,3% entre el 2001 y el 2004, y se recuperó hasta un modesto 3,2% entre el 2005 y el 2008. Entre

tanto, la inversión de los países asiáticos en Colombia se mantiene baja. Los capitales provenientes de esos países representan menos del 1% de la inversión extranjera total. Japón lleva la delantera y le sigue Corea del Sur.

Para entender mejor la situación de Colombia, conviene visualizar el panorama regional. Las exportaciones de América Latina al Asia-Pacífico, incluida India, se concentran en pocos países. Durante el período 2004-2006, cinco países representaban casi el 92% de todas las exportaciones de América Latina al Asia-Pacífico: Brasil (35%), Chile (28%), Argentina (14%), México (9%) y Perú (7%). Los principales importadores de Asia-Pacífico en la región son México y los países del Mercosur, sobre todo Brasil. Sobresale la creciente participación de México, con aproximadamente el 53% de las importaciones totales desde Asia-Pacífico en ese período, frente al 25% registrado a comienzos de 1990.

Las exportaciones de América Latina a Asia-Pacífico se caracterizan por la concentración en recursos naturales y manufacturas basadas en ellos. Sin embargo, la canasta exportadora de la región empieza a incluir productos nuevos, como los de la pesca y la carne de cerdo, y manufacturas de alta tecnología como microcircuitos electrónicos y equipos de telecomunicaciones y para procesamiento de datos. Esto sugiere que América Latina está afianzándose gradualmente en las redes de las cadenas de suministro de Asia-Pacífico.

De otro lado, el dinamismo de la inversión extranjera asiática todavía no ha incorporado a América Latina y el Caribe. Asia-Pacífico ha sido un inversionista insignificante, con sólo el 2,8% de la IED total en América Latina y el Caribe durante el período 1997-2001, y el 3,5% del 2002 al 2006. Es importante el creciente interés de China por invertir en la región, motivado por el acceso a recursos naturales, la expansión de mercados y la búsqueda de mayor eficiencia en sus procesos productivos. China busca invertir sobre todo en áreas de infraestructura y energía, y ofrece financiamiento para emprendimientos en estas áreas.

#### **III.F.4.Recomendaciones**

1. Colombia se ha convertido en una economía exportadora de productos mineros y energéticos. Éstos representan alrededor del 50% de las exportaciones del país. La gran variabilidad de los precios internacionales de estos productos provoca fuertes oscilaciones en la tasa de cambio. Esto desincentiva proyectos de largo plazo en el sector de los bienes transables. Por ello debe ser prioridad del gobierno nacional:
  - 1.1. Reducir la fluctuación de la tasa de cambio. Esto exige una política fiscal que establezca una regla para generar ahorro público en época de bonanzas de bienes básicos y así permitir un mayor gasto cuando los ingresos por ese concepto caigan.
  - 1.2. Crear un fondo para ahorrar el grueso de los ingresos extraordinarios en épocas de auge, y que ponga recursos a disposición del fisco en la caída. El caso de Chile es un ejemplo a considerar.

2. Es urgente diversificar las exportaciones hacia varios países de destino y con bienes de mayor valor agregado. Con la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se deben adelantar las siguientes acciones:
  - 2.1. Aprovechar los mercados en los que Colombia ya tiene acceso privilegiado: México, El Salvador, Honduras, Guatemala, Perú, Chile y Mercosur. Entre los productos que se exportan a Ecuador, y especialmente a Venezuela, se debe evaluar cuáles pueden competir en esos mercados.
  - 2.2. Negociar acuerdos comerciales con el resto de la región, así sea de alcance parcial, con Costa Rica, Panamá y República Dominicana.
  - 2.3. El acuerdo con Mercosur, que sólo cubre bienes, se debe hacer extensivo a los servicios.
  - 2.4. Acelerar la armonización de los acuerdos comerciales de los países del Arco del Pacífico Latinoamericano, que lideran Colombia, Chile, México y Perú, y al cual están invitados Ecuador y Centroamérica. La mayoría de estos países tienen acuerdos bilaterales de libre comercio. Al armonizar normas de origen, medidas de defensa comercial y procesos de desgravación, se podría incrementar el comercio y la inversión entre ellos.
  - 2.5. Analizar qué productos con valor agregado exportan países como Chile, México, Perú y Centroamérica con acceso libre a los mercados de Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Japón, para buscar proveer insumos compatibles con las normas de origen de esos acuerdos y en los que Colombia sea competitivo.
  - 2.6. Fomentar el biocomercio, que puede abrir oportunidades de alianzas con Brasil y Perú para exportar nuevos productos –cosméticos y productos homeopáticos– a los países desarrollados.
  - 2.7. Seguir impulsando el programa de transformación productiva lanzado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El programa está orientado a generar nueva oferta exportable.
3. La situación con Venezuela es compleja, pero hay que hacer esfuerzos para lograr un acercamiento que beneficie a ambas partes. Para ello se proponen en el área comercial, con la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las siguientes opciones:
  - 3.1. Mostrarle a Venezuela que las medidas contra los productos colombianos están alentando el contrabando, generando corrupción en ambos lados de la frontera, y provocándole a los dos países grandes costos en el recaudo impositivo.
  - 3.2. Insistir en la búsqueda de una base institucional, de ser posible multilateral, para las corrientes comerciales con Venezuela ante su retiro de la CAN.
4. Con el liderazgo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se debe buscar el fortalecimiento y la diversificación de las relaciones con los demás vecinos. Para ello se proponen las siguientes medidas:
  - 4.1. Utilizar instrumentos de promoción comercial y complementación económica que contribuyan a ampliar las oportunidades de los productos ecuatorianos en el mercado del país, y consolidar el acceso de los productos colombianos al mercado de Ecuador.

- 4.2. Fortalecer la relación bilateral con Perú y aprovechar más las preferencias andinas para lograr inserciones conjuntas en los mercados con los que este país ya tiene acuerdos comerciales –los de Asia-Pacífico–.
  - 4.3. Trabajar en la construcción de la relación especial ya planteada con Brasil, uno de cuyos aspectos es el incremento de la inversión en Colombia.
  - 4.4. Fortalecer las relaciones comerciales con Panamá, siempre teniendo en la mira la necesaria búsqueda de soluciones concertadas para el control efectivo del contrabando.
5. Si bien la CAN no será fuente de las mayores oportunidades comerciales de Colombia en el futuro, ha probado ser un ámbito que facilita el diálogo cuando surgen las tensiones. Por ello se propone adelantar las siguientes acciones:
    - 5.1. Fortalecer la CAN en aspectos no comerciales que convengan a todos los miembros.
    - 5.2. Consolidar lo logrado en lo comercial con temas como la integración física, energética, el intercambio cultural y de estudiantes, el desarrollo fronterizo y el uso sustentable de la biodiversidad.
  6. Asia gana cada vez una mayor importancia en el mundo. Para avanzar en el fortalecimiento de las relaciones económicas con Asia se propone al gobierno nacional:
    - 6.1. Perseverar en el compromiso con la contribución que para el desarrollo representa el libre comercio y la eliminación de los instrumentos que impiden aprovecharlo al máximo. Colombia podría acercarse a los intereses comerciales de las economías asiáticas si mantiene una sólida postura de denuncia del proteccionismo y una estrategia de inserción internacional basada en la defensa de la libertad de mercados.
    - 6.2. Presentar las políticas colombianas de apertura del comercio y las inversiones de manera consistente en las distintas instancias regionales en las que se discutan, incluyendo APEC, el Arco del Pacífico, Focalae y la expansión del P-4.
    - 6.3. Ejercer un mayor liderazgo en el Arco del Pacífico Latinoamericano, que busque concretar planes de acción específicos con cronogramas y responsables.
    - 6.4. Definir una estrategia en la relación económica con los principales países asiáticos, incluidos los de ASEAN, que atienda a las particularidades de cada uno de ellos.
    - 6.5. Ampliar el horizonte de acuerdos comerciales con nuevas alianzas comerciales en el hemisferio, y en Asia y Oceanía. Países como Corea, Australia, Singapur y Japón, que se concentran en manufacturas sofisticadas y servicios, no deberían causar dificultades comerciales. Los acuerdos de protección de inversiones y de doble tributación son insuficientes.
    - 6.6. Hacer un esfuerzo coordinado con Perú, Chile, Colombia y México para ganar visibilidad en Asia. Se pueden buscar encadenamientos productivos con países latinoamericanos para generar exportaciones orientadas a los mercados asiáticos.
    - 6.7. Internacionalizar el sector privado colombiano. Es fundamental el rol de las organizaciones empresariales con sus contrapartes del Consejo Consultivo Empresarial del APEC (ABAC), con el Instituto para la Empresa Internacional

- (IES) de Singapur y con el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional (CCPIT).
- 6.8. Buscar una relación más profunda con China e India. Si bien los temas comerciales son el mayor reto y no hay que eludirlos, es necesario buscar acuerdos de complementación económica que incluyan ciencia y tecnología, por ejemplo, aplicadas a áreas de interés como el uso eficiente del carbón. El sector agropecuario y agroindustrial podría ser un gran ganador de un acuerdo comercial con China.
  - 6.9. Lograr el ingreso al APEC tan pronto termine la moratoria en el 2010. Conviene aprender de la estrategia de Chile.
  - 6.10. Expresar la intención de adherir al P-4 (Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica que abarca Nueva Zelanda, Singapur, Brunei, Darussalam y Chile), en el que seguramente contaría con el apoyo de Chile.
  - 6.11. Puesto que China está dando pasos para mejorar su eficiencia energética, para apoyarse en energías renovables y luchar contra el cambio climático, se debe promover la cooperación energética con ese país. Desde el 2007 China emerge como líder mundial en plantas termoeléctricas –a carbón– más eficientes y menos contaminantes, y lidera la frontera tecnológica y la reducción de costos en esta área.
7. En cuanto al posicionamiento del carbón colombiano y de otros productos mineros en los mercados internacionales, se sugiere:
    - 7.1. Aprender de las nuevas tecnologías del carbón que limitan el efecto contaminante, y que han sido desarrolladas principalmente en China. Buscar la gestación de alianzas empresariales (*joint-ventures*) y de vínculos binacionales en producción, inversión, tecnología y comercio exterior.
    - 7.2. Buscar diferenciar el carbón colombiano por sus métodos de explotación, transporte y uso de tecnologías de punta cuando sean viables (exportarlo en forma líquida, por ejemplo, pronto deberá ser posible).
    - 7.3. Fomentar la investigación en ciencia y tecnología en los productos en los que Colombia tiene intereses pero que a la vez representan amenazas –carbón, oro, níquel–. En temas que tienen implicaciones internacionales y especificidades locales, como el tipo de mina o las facilidades exportadoras, se deben hallar soluciones propias.
  8. El tratado de libre comercio con Estados Unidos es esencial para Colombia en su proceso de apertura. Es fundamental lograr su aprobación. El TLC potenciará la apuesta de Colombia por el Asia-Pacífico y aumentará sus probabilidades de ingreso a APEC. Por ello se recomienda al gobierno nacional lo siguiente:
    - 8.1. Facilitarle a la administración Obama la aprobación del TLC mediante la consolidación y profundización de una política efectiva de defensa de los derechos humanos y sindicales en el país, que de todas maneras se debe hacer, y demostrando una tolerancia nula con la impunidad que nos ubique a la vanguardia en el continente. Si bien se ha avanzado bastante, aún queda camino por recorrer.

- 8.2. Enfocar el cabildeo en los demócratas de línea dura en Estados Unidos para ambientar políticamente la aprobación del TLC.
  - 8.3. Impulsar un avance integral de la agenda de temas y alianzas con Estados Unidos que contribuya a la aprobación del TLC.
9. Es fundamental que Proexport lidere la articulación de alianzas público-privadas para aprovechar las oportunidades comerciales y el desarrollo de una oferta exportadora competitiva y sostenible.
  10. Es indispensable mantener la legitimidad de la OMC. La participación activa de los negociadores colombianos en la Ronda Doha, en particular de la misión ante la OMC, abre oportunidades y espacios de diálogo con países con los que Colombia desea profundizar relaciones comerciales y de inversión, como el caso de Brasil y Asia.

### **III.G. MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS**

Ante la necesidad que tiene Colombia de reorientar su estrategia de inserción internacional, los temas de medio ambiente y recursos estratégicos son una gran oportunidad para que el país dé un viraje a su política exterior. Esta situación surge de varias circunstancias. La preservación ambiental ha vuelto a dominar la agenda internacional a raíz de las preocupaciones sobre el cambio climático. Paralelamente, el desarrollo de la economía mundial y el crecimiento de países como China e India han producido un notable aumento de la demanda de recursos cada vez más escasos –energéticos y alimentos–. Colombia tiene un gran potencial en esos recursos: desde los combustibles fósiles, pasando por las tierras sin explotar, hasta una inmensa biodiversidad. Siempre que el país diseñe una estrategia idónea de desarrollo sostenible, puede hacer valer esos recursos en el ámbito internacional y convertirlos en eje de una nueva política exterior.

La riqueza ambiental colombiana es evidente. Colombia es el segundo país más rico en biodiversidad en el planeta, el primero en especies de aves, el segundo en anfibios, el tercero en plantas vasculares y uno de los diez más ricos en agua dulce. Cuenta también con más de cincuenta parques nacionales, muchos de gran importancia para la biodiversidad mundial; sus grandes resguardos indígenas y parques nacionales en la Amazonía abarcan más del 60% del área cubierta por bosques en la región. En la cuenca del Pacífico y la región Amazónica tiene amplias áreas en relativo estado de conservación. En contraste, la región andina, los valles interandinos y las planicies del Caribe registran un creciente deterioro. La Orinoquia, con sus áreas seminaturales y transformadas, se encuentra en una posición intermedia entre estos dos escenarios.

Desde mediados de esta década, la protección ambiental, y por ende su riqueza, volvió a ser una prioridad de la agenda mundial. Dadas las circunstancias, Colombia puede hacer valer su riqueza ambiental en el ámbito global. Luego de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992, el tema había quedado relegado a un segundo plano –el gran tema de la

agenda internacional había pasado a ser el terrorismo—. Las alarmas que detonó el Cuarto Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático en el 2007 reposicionaron el tema.

### **III.G.1. Acciones ambientales en el ámbito internacional**

Desde que se iniciaron las discusiones internacionales sobre el tema ambiental, Colombia ha tenido una participación muy activa. Esta participación se traduciría luego en la suscripción de todos los acuerdos, convenios y tratados relevantes, en particular los de naturaleza global. Colombia respondió a los acuerdos consolidados en la Conferencia de Río (1992) mediante la incorporación de más de cincuenta artículos sobre medio ambiente y desarrollo sostenible en su nueva Constitución (1991), y la creación del Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental.

A partir del año 2002, Colombia empezó a retroceder en los frentes nacional e internacional. El declive de la política ambiental se explica en parte por la fusión del antiguo Ministerio del Medio Ambiente y del Ministerio de Desarrollo, en el 2003, para crear el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Hoy en día, Colombia es uno de los pocos países de América Latina que no cuenta con un ministerio especializado en medio ambiente. La menor jerarquía de la institucionalidad ambiental se ha reflejado en la dispersión de responsabilidades entre varias entidades, algunas de las cuales no asumen el tema como prioritario. Con la pérdida de importancia del tema ambiental en la política doméstica, entre el 2002 y el 2006 se notó un declive de la participación de Colombia en los escenarios globales, declive que se viene corrigiendo parcialmente desde el 2007.

Así como Colombia ha tenido una actividad importante en los principales foros ambientales globales –Convención de Diversidad Biológica, Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático y Convenio de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono y su Protocolo de Montreal–, en los ámbitos regional y subregional ha sido más limitada, o su participación ha tenido altibajos. El país ha dado mayor importancia al Tratado de Cooperación Amazónica y al capítulo ambiental de la Comunidad Andina, pero la posibilidad de incrementar su participación en ambos casos es restringida por la escasez de recursos y la debilidad de los instrumentos diplomáticos.

La política ambiental con los países limítrofes se ha reducido a manifestar sus intenciones de adelantar programas binacionales para proteger y elaborar listas de daños de los ecosistemas compartidos. Pocos han sido los resultados prácticos. Cabe destacar el proyecto de la carretera del Darién, impulsado por Colombia y rechazado por el gobierno de Panamá. Ante gran parte del movimiento ambientalista, el proyecto representa una amenaza para un ecosistema estratégico. Entre tanto, las políticas conjuntas para la protección del medio ambiente marino compartido con los países limítrofes en la plataforma marina, el Pacífico y el Caribe, son débiles. Esta situación, como la de los ecosistemas terrestres, se explica por la pobre capacidad de estos países –Colombia incluido– para proteger sus territorios marinos.

### **III.G.2. Amenazas a la biodiversidad**

Para aprovechar la riqueza natural como acicate de la política exterior, Colombia debe fortalecer sus instituciones e implementar políticas para conjurar los riesgos que se ciernen sobre la biodiversidad. Los recursos del sistema de parques nacionales, la principal instancia que se ocupa de la conservación de la biodiversidad, son insuficientes frente a las grandes áreas a su cargo y las amenazas que enfrenta la biodiversidad.

Los efectos del cambio climático en la biodiversidad serán muy serios, en particular en las zonas altas y en las regiones costeras. El cambio climático afectará a Colombia de varias formas, pero se manifestará sobre todo en la alteración del régimen hidrológico como consecuencia del rápido derretimiento de los nevados andinos. El 85% de los que existían en Colombia en 1850 ya no están. De mantenerse la tendencia actual, la totalidad de los nevados habrá desaparecido a fines de siglo, con los consiguientes severos efectos en los recursos hídricos. El impacto del cambio climático en la biodiversidad de las zonas altas y de las regiones costeras, incluidos los arrecifes de coral y los manglares, será muy fuerte: los arrecifes de coral sufrirán profundamente el aumento del nivel del mar, de la temperatura y de la frecuencia de los huracanes, así como la acidificación de los océanos.

La biodiversidad también está seriamente amenazada por problemas domésticos. La riqueza natural de Colombia se encuentra en grave peligro por el conflicto interno, es decir, por las estrechas conexiones de los grupos armados con el narcotráfico. Cuando se destruyen las plantaciones de coca, a menudo con herbicidas, se trasladan a nuevas zonas de selva virgen donde la destrucción continúa. Pero los problemas van más allá: incluso si disminuyera el cultivo de coca, probablemente empeorarían los problemas corrientes del campo, como la expansión de las tierras agrícolas hacia los bosques. Por esto es importante que la lucha contra el narcotráfico se acompañe de una estrategia de desarrollo sostenible para el país, que involucre una redistribución de la tierra con sentido productivo y social.

### **III.G.3. El reto de los recursos naturales estratégicos**

Colombia tiene importantes recursos energéticos fósiles, está fomentando activamente la producción de biocombustibles y aún tres cuartas partes de sus áreas cultivables permanecen vírgenes. Estas condiciones hacen que el país tenga un gran potencial en recursos cada vez más escasos que el mundo demanda con creciente intensidad.

Colombia cuenta con recursos energéticos suficientes para cubrir su propio consumo. Más del 60% de la energía del país se deriva del petróleo y del gas, y la energía hidráulica proporciona alrededor de tres cuartas partes de la electricidad. A finales del 2007, las reservas probadas de petróleo eran del orden de 1.358 millones de barriles, con una relación entre reservas y producción equivalente a seis años. El gas está



asociado con el petróleo, de manera que la extracción de estos recursos responde a un sistema de producción coordinado. La regulación inadecuada del sector ha redundado en una ausencia de incentivos para que productores y distribuidores desarrollen el negocio en todo su potencial. De otro lado, Colombia tiene las mayores reservas de carbón de América Latina, produce el 1,4% del total mundial y exporta casi el 95% de su producción.

Como el quinto exportador de carbón en el mundo, e importante exportador de petróleo y gas, Colombia tiene como productor una huella de carbono nada despreciable. Aunque formalmente las emisiones de carbono se asignan al usuario y no al productor, esta circunstancia, en un entorno global cada vez más restrictivo, es un reto por resolver. El país debe seguir avanzando en proyectos carboníferos sostenibles desde el punto de vista social y ambiental, y capitalizar experiencias pasadas que han sido nocivas en ambos frentes. De otro lado, las emisiones de GEI originadas por el sector eléctrico colombiano, gracias a su gran componente hidroeléctrico, son de las más bajas del mundo. En el mediano plazo el país debe desarrollar tecnologías limpias de producción de energéticos, y convertirse en una economía menos dependiente de la exportación de combustibles fósiles.

En este contexto se destaca la decidida política del gobierno colombiano en la promoción de biocombustibles como el biodiesel y el etanol. Esa política incluye generosos subsidios y garantía parcial de una demanda inducida, lo que representa la transferencia de recursos de consumidores a productores. Sin embargo, su bondad aún no ha sido suficientemente evaluada. Aunque las proyecciones sugieren un panorama promisorio de demanda internacional, no existe una estrategia clara para que la producción pueda alcanzar niveles de competitividad adecuados. Tampoco se ha estudiado a fondo el impacto ambiental de la política ni su efecto social, temas que son de la mayor importancia en territorios con comunidades asoladas por los estragos del conflicto.

#### **III.G.4. Recomendaciones**

Colombia tiene la oportunidad de desarrollar una política exterior ambiental y energética que lo identifique globalmente como un país que hace grandes esfuerzos para proteger su patrimonio ambiental y crear nuevas oportunidades de desarrollo sostenible; que lo identifique, por ende, como un país buen ciudadano del mundo.

En relación con el tema ambiental, con el liderazgo del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la coordinación de la Cancillería, el país debe:

1. Fortalecer su actividad en los foros ambientales internacionales con acciones como éstas:
  - 1.1. Tener una activa participación en los tratados globales ratificados por el país, así como en otros instrumentos jurídicamente no vinculantes. Se le debe prestar la mayor atención a la participación de Colombia en la Convención Marco de Cambio Climático y su Protocolo de Kioto, en la Convención de

Diversidad Biológica y su Protocolo sobre Bioseguridad, y en otros tratados sobre la biodiversidad.

- 1.2. Incorporar la protección y el uso sustentable de la biodiversidad como uno de los ejes de las relaciones internacionales del país. Colombia debe mantener el nivel actual de participación en la Convención de Diversidad Biológica, y hacerlo con mayor continuidad y coherencia en otros convenios relacionados.
  - 1.3. Prestar especial atención en el corto plazo a las negociaciones relacionadas con el Régimen Internacional sobre Acceso y Distribución de Beneficios y el Régimen Internacional sobre Responsabilidad y Compensación en el marco del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad de la Convención de Biodiversidad.
  - 1.4. Seguir participando activamente en los procesos posteriores a la Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático de Copenhague.
2. Establecer una política de largo plazo para el desarrollo del biocomercio. Esta política deberá tener en cuenta los resultados de los programas de mercados verdes del MAVDT –eliminado en 2006–, y el programa de biocomercio que promovió el Instituto Humboldt.
  3. Promover una estrategia de largo plazo de promoción del ecoturismo en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que emule la experiencia exitosa que en ese frente han tenido países como Costa Rica.
  4. Garantizar que las políticas de atracción de inversión extranjera sean ambiental y socialmente responsables. La política en minería e hidrocarburos debe partir de la exigencia del cumplimiento de la normatividad ambiental existente en el país, y del respeto por los territorios que son propiedad de las comunidades indígenas y afrocolombianas.
  5. Desarrollar políticas binacionales y regionales para la protección ambiental mediante las siguientes acciones:
    - 5.1. Hacer más continua la participación de Colombia en el Tratado de Cooperación Amazónica y en los programas ambientales de la Comunidad Andina. Se recomienda que Colombia presente iniciativas para el desarrollo de programas multinacionales amazónicos, tanto en el OTCA como en la CAN, y que promueva campos en los cuales los países amazónicos o andinos puedan presentar posiciones comunes en los foros internacionales de cambio climático y biodiversidad.
    - 5.2. Participar en la Convención de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, de la que Colombia hizo parte en el 2009.
    - 5.3. Liderar el fortalecimiento de todas las actividades subregionales conducentes a la adaptación de los países miembros a las consecuencias del cambio climático, en relación con los convenios del Gran Caribe y del Pacífico Sudeste.
    - 5.4. Crear un programa de ordenamiento y protección de las cuencas binacionales para proteger ecosistemas críticos compartidos con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá.

6. El fortalecimiento de la capacidad institucional es un requisito para consolidar la política internacional ambiental. Para ello se deben adelantar las siguientes acciones:
  - 6.1. Restablecer el Ministerio del Medio Ambiente como muestra del compromiso nacional con la preservación ambiental y para garantizar una mayor coordinación de la política.
  - 6.2. Fortalecer la capacidad de la Cancillería en el campo ambiental internacional. La Cancillería debe coordinar, con el apoyo técnico de las entidades correspondientes, las posiciones internacionales del país en temas ambientales.
  - 6.3. Crear un consejo interministerial que fortalezca la comunicación entre ministerios, que coordine una agenda conjunta y propicie espacios de concertación de prioridades.
  - 6.4. Fortalecer el sistema nacional de información de biodiversidad para su conservación y uso sustentable, así como la investigación sobre los usos de la biodiversidad que le den valor agregado a los diversos componentes de la biodiversidad.
7. La política ambiental colombiana debe tener avances cuantificables. Para ello hay que fijar una meta en el indicador ambiental que elabora la Universidad de Yale (WEF 2008). Colombia ocupa en la actualidad el puesto número 9 entre 149 países; debería proponerse ascender al puesto número 5 en un plazo definido.
8. Reconocer que la dinámica del narcotráfico es funesta para el medio ambiente – deforestación, erosión, herbicidas, agroquímicos, fumigación–, y asumir una posición activa en las esferas internacionales difundiendo y haciendo tomar conciencia de los costos que implica la siembra de una hectárea de coca. Se debe hacer una promoción masiva de cultivos alternativos para apoyar a los agricultores.
9. Hacer más formal y transparente la manera como se solicitan y administran los recursos de cooperación ambiental. Colombia recibe cuantiosos recursos de cooperación para el sector ambiental, pero su gestión y ejecución no responden a una política estratégica.

En materia de recursos energéticos, con el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía, y la coordinación de la Cancillería, el país debe:

10. Participar activamente en los proyectos de infraestructura y cooperación energética regional. Debe participar, también, en proyectos conjuntos con los vecinos, así como en las iniciativas de Unasur, IIRSA, el Plan Puebla Panamá y el Consejo Energético de Suramérica, incluyendo el desarrollo de infraestructura. Además debe seguir exportando electricidad a Ecuador y a Venezuela, y desarrollar la interconexión con Panamá y eventualmente a Centroamérica.
11. La Agencia Internacional de la Energía afirma que la mejor arma para controlar el cambio climático es la eficiencia en el consumo de energía. El gobierno debe

aprovechar las oportunidades de los organismos multilaterales y la cooperación internacional para fortalecer sus esfuerzos en este sentido.

12. Si Colombia quiere ser un jugador competitivo a largo plazo en biocombustibles, debe mejorar su productividad hasta alcanzar los niveles internacionales, e iniciar un desmonte concomitante de los subsidios. Para que este sector sea sostenible económica y ambientalmente, el país debe crear alianzas de largo plazo para vincularse más con las experiencias de Brasil y Malasia, y con los académicos que están estudiando nuevas fuentes de biocombustibles.
13. A pesar de la abundancia hídrica, el país debe desarrollar un respaldo termoeléctrico basado en el uso del gas –por encima del carbón o del diesel por su menor impacto ambiental–.
14. Ante la gravedad del calentamiento global, cada vez se cuestionará más el uso de combustibles fósiles y se buscarán alternativas menos contaminantes. Por ello hay que diferenciar productos de exportación como el carbón para prever los requerimientos ambientales y las preferencias de los consumidores. Algunas estrategias en este sentido:
  - 14.1. Posicionar el carbón colombiano como un producto que tiene las técnicas más responsables desde el punto de vista ambiental, así esto implique incurrir en costos adicionales. Tarde o temprano se impondrán certificados energéticos en los productos de exportación, y los consumidores pagarán una prima por los que tengan menor huella de carbono.
  - 14.2. Minimizar la huella colombiana de carbono en el planeta, aprovechando ventajas como la tenencia de la segunda mayor riqueza hídrica del continente. El país debería proponerse que al menos el 95% de la generación de energía eléctrica sea hídrica, solar, eólica y autogenerada por las empresas con base en captura de vapor de sus procesos.
  - 14.3. Estar a la vanguardia del uso de tecnologías que permitan un aprovechamiento energético más eficiente del carbón y del petróleo. Colombia debe tratar de ser el primer país en exportar carbón líquido, tecnología que ya existe pero que aún no logra tener precios comerciales. También hay que promover una mayor eficiencia de las plantas térmicas, para lo cual conviene buscar alianzas con China, cuyas técnicas en extracción de energía con base en carbón son las más avanzadas del mundo.

## IV. OTROS TEMAS RELEVANTES EN LA AGENDA Y RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

### IV.A. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL COLOMBIANA

En los últimos lustros se ha incrementado la cantidad de colombianos que han migrado al exterior. Esta expansión de la diáspora representa beneficios para el país, pero a la vez dificultades. Así como los emigrantes generan cuantiosas remesas, que son una fuente clave de ingresos para varias regiones, muchos de ellos enfrentan serias dificultades en algunos países con políticas o actitudes hostiles hacia los inmigrantes. A esta realidad se suma el problema que supone para el país la fuga de capital humano calificado, pero también la oportunidad que representa el contar con una vasta red de colombianos en el mundo. Para aprovechar las oportunidades y superar los riesgos se requiere una política integral para los migrantes, un tema central que tardíamente ha empezado a llamar la atención de las autoridades.

De acuerdo con el DANE, en el año 2005 había 3.378.345 colombianos residiendo de manera permanente en el exterior. Otras fuentes estiman que el número de emigrantes colombianos oscila entre 3,3 y 6,8 millones. Según el DANE, los destinos elegidos por los migrantes colombianos son Estados Unidos (34,6%), España (23,1%), Venezuela (20%), Ecuador (3,1%), Canadá (2%), Panamá (1,4%), México (1,1%), Costa Rica (1,1%), y con un porcentaje mínimo, Australia, Perú y Bolivia.

El envío de remesas es una consecuencia de la diáspora, y tiene un impacto económico significativo para el país. Según el Banco de la República, en el 2008 los ingresos por las remesas de los trabajadores totalizaron US\$4.842 millones, equivalentes aproximadamente al 2% del PIB. Se estima que la principal zona geográfica desde donde se remiten los giros es Europa (45%); le siguen Norteamérica (37,8%) y América Latina (15%).

Cabe señalar que la migración transfronteriza colombiana ha estado muy ligada al refugio y al desplazamiento forzado hacia la frontera. En los casos de Europa y Estados Unidos, el incremento de las restricciones al ingreso y a la permanencia de inmigrantes ha dado lugar a una emigración por conductos irregulares, operada por mafias que trafican con personas. Los emigrantes colombianos se exponen a toda suerte de problemas: tráfico de personas, inserción laboral precaria, bajo acceso a los sistemas de protección social, dificultad para asociarse, ausencia de mecanismos para generar vínculos entre estudiantes migrantes y el sistema educativo colombiano, falta de información para convalidar títulos, entre otros.

La capacidad de respuesta del Estado colombiano no se ha ajustado con suficiente rapidez y eficiencia al aumento de los flujos migratorios en los últimos años. El Estado cuenta con una Política Integral de Migraciones (PIM) diseñada a partir de las pautas del Plan de Desarrollo 2006-2010 sobre la necesidad de fortalecer la política estatal migratoria. La ejecución del Plan fue asumida por el Ministerio de Relaciones

Exteriores por intermedio del Programa Colombia Nos Une. La PIM se implementa a través de los siguientes ejes de trabajo: i) Plan Comunidad en el Exterior, que busca apoyar a la comunidad colombiana en coordinación con los consulados; ii) adecuación de servicios a los colombianos en el exterior, y a sus familias en los lugares de origen, en áreas de pensión, salud, educación y canalización de remesas; iii) promoción de una migración ordenada y regulada; iv) formulación y coordinación del Plan de Retorno Positivo, que apoya el regreso de nuestros connacionales; y v) Observatorio para la Migración Internacional Colombiana.

El Ministerio de Relaciones Exteriores se impuso como una meta de la política exterior para el 2010 el diseño de una política que involucrara a todos los actores gubernamentales que inciden en el proceso migratorio. Como parte de esta política fue aprobado un documento Conpes que recomienda iniciativas como éstas: la promoción de la participación política y cívica de los colombianos en el exterior; la inclusión en la agenda de cooperación internacional del tema migratorio; la obligación de adoptar medidas de asistencia consular a connacionales en situación de vulnerabilidad; la generación de instrumentos que faciliten a los colombianos la difusión de su cultura en el exterior y refuercen las relaciones con las nuevas generaciones nacidas fuera del país; la coordinación de la elaboración de un documento Conpes para el diseño de estrategias que permitan la atracción de capital humano extranjero calificado que fortalezca las diferentes líneas de desarrollo del país.

#### **IV.A.1. Recomendaciones**

1. La Cancillería debe ampliar su servicio consular para poder ejecutar los objetivos de la Política Integral de Migraciones (PIM). En la actualidad, en el caso de Estados Unidos, Colombia dispone solamente de nueve consulados, mientras que en El Salvador tiene dieciséis.
2. El Programa Colombia Nos Une debe ascender en la estructura de la Cancillería. Actualmente depende de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y de Servicio al Ciudadano, que a su vez se encuentra subordinado a la Secretaría General.
3. La Cancillería debe acercarse a la comunidad migrante para que pueda identificar dónde está la población colombiana en el exterior y cuál es su perfil.
4. El país debe crear mecanismos para que directamente, o con la cooperación internacional, ayude a los países vecinos en la provisión de atención humanitaria en momentos de fuertes migraciones de colombianos.
5. El Plan Retorno considerado en el documento Conpes debe ser fortalecido de tal forma que ofrezca garantías reales a los colombianos que vuelven al país.
6. Los gobiernos regionales deben evaluar mecanismos para incentivar el envío de remesas de los emigrantes de sus regiones. Conviene evaluar experiencias como la

del estado de Zacatecas, en México, que creó un sistema de donaciones de su diáspora en Estados Unidos (por cada dólar que un emigrante aporta a la construcción de un bien público de su interés, el Estado hace un aporte concomitante).

7. De otro lado, teniendo en cuenta el creciente número de extranjeros que han llegado al país, es necesario definir en el mediano plazo una política clara frente a los inmigrantes.

#### **IV.B. COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

La cooperación internacional en el caso colombiano ha tenido rasgos bien definidos en el pasado reciente: por un lado, el país ha sido ante todo un receptor de cooperación y, por otro, aquélla ha estado principalmente asociada con objetivos de seguridad y lucha contra el narcotráfico. Este panorama está cambiando: Colombia puede convertirse en un oferente importante de cooperación hacia países de similar o menor desarrollo relativo, lo que contribuiría a su mejor inserción internacional.

Esta oportunidad es resultado de varias circunstancias, como la experiencia que ha asimilado el país en ciertas áreas de interés para otras naciones y el vigor que ha adquirido el concepto de cooperación triangular en el ámbito internacional. De acuerdo con esta noción, los países de ingreso medio son considerados como un vértice entre los compromisos de asistencia de países desarrollados y los de ingreso bajo.

La idea de la cooperación triangular no riñe con la posibilidad de que los países menos desarrollados sigan avanzando en proyectos de cooperación Sur-Sur, pero sí implica desafíos. Los países de ingreso medio tienen el reto de evitar que sus acciones triangulares sean confundidas con las de los países desarrollados, por lo que es indispensable conservar su identidad para asegurar legitimidad y evitar subordinación a las normativas impuestas por el Norte. En este contexto, algunos países de ingreso medio comprometidos con la cooperación internacional buscan construir una visión dinámica entre la condición de receptor y la de donante, sin tener que sacrificar ninguno de los dos roles. Es así como las posturas de países como Brasil, Chile y Venezuela, que buscan prescindir de la asistencia internacional, contrastan con las de Colombia y Argentina, interesados en mantenerla.

Colombia tiene fuertes vínculos con la cooperación internacional, primero como receptor y, más recientemente, como oferente. Con todo, la importancia de la cooperación internacional para la economía colombiana es limitada. La ayuda oficial al desarrollo corresponde a menos del 0,5% del PIB. Los mayores donantes son Canadá (30,62%), la Comisión de la Unión Europea (21,2%), Estados Unidos (15,84%) y España (5,86%). Cuando se suma la asistencia para temas de seguridad, Estados Unidos ocupa por mucho el lugar de primer donante. Sin embargo, a partir del 2000 se observa una disminución de la ayuda militar de Estados Unidos a favor de un aumento en la cooperación económica.

La presencia de Estados Unidos, Canadá y España se vincula con las necesidades de la realidad colombiana, especialmente la lucha contra el narcotráfico y el conflicto armado. Ésta hizo de la internacionalización del conflicto interno uno de los caminos para fortalecer la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia. La experiencia de Colombia corresponde también a un ejemplo de cooperación atada en la que tiene importancia la articulación de los recursos enviados con los intereses del donante – esencialmente Estados Unidos– a partir de una acción concertada con el gobierno colombiano.

La superación de la realidad colombiana implicaría la suspensión de su agenda receptora. Sin embargo, el carácter estructural de la violencia y los flagelos humanitarios relativizan la capacidad del país de prescindir del apoyo internacional en el corto y mediano plazo. La dualidad de Colombia entre receptor y donante se refleja en la cooperación Sur-Sur. Hay un gran empeño político del país de expandir sus acciones de cooperación horizontal, especialmente con países latinoamericanos de renta media en áreas como modernización del Estado, desarrollo y población, educación, agua potable y saneamiento básico, medio ambiente y agricultura.

#### **IV.B.1. Recomendaciones**

1. Colombia debe prepararse para lidiar con una reducción de los flujos de asistencia, en particular frente a los cambios de las prioridades estratégicas de Estados Unidos. En ese sentido, el reforzamiento de los vínculos militares con Washington podría tener efectos contradictorios que se reflejarían en el menor acceso a otros flujos de asistencia internacional. El gobierno, por lo tanto, debe ser consciente de que sus opciones de política exterior tienen un efecto en la obtención de ayuda externa. Concentrar las expectativas de la misma en una sola fuente prioritaria es un error. En consecuencia, el gobierno debe evitar estrategias defensivas y diseñar una política activa para lograr cooperación del exterior.
2. El gobierno de Colombia tiene un enorme potencial en el campo de la cooperación horizontal en temas de asistencia humanitaria y combate al tráfico y producción de narcóticos. Se podrían explorar nuevas fuentes de oferta triangular con agencias multilaterales y países del Norte y del Sur en escenarios con fuertes carencias como los que se ven en el Caribe insular y el continente africano.
3. Colombia posee múltiples posibilidades de acciones de cooperación intra-latinoamericana: i) se pueden buscar asociaciones con Cuba, Argentina y México en la transferencia de capacidades relacionadas con la educación y la salud; ii) se puede trabajar en temas energéticos con Ecuador y Venezuela y en temas inter-empresariales con Chile y México; iii) la ciencia y la tecnología ofrecen un potencial de acción conjunta con Cuba, Argentina y Venezuela; iv) los vecinos amazónicos – en especial Brasil– son socios naturales para los avances en biodiversidad y desarrollo sustentable.



4. Colombia debe posicionarse como donante emergente. La agenda con países como China, Corea, México, Sudáfrica, India, Chile y Brasil le brindan un amplio campo de cooperación en el área de protección ambiental y en la producción de alimentos.
5. Colombia debe desarrollar una política de cooperación internacional independiente del conflicto interno. El proceso de postconflicto demandará una nueva configuración de la demanda de cooperación del país con mayor descentralización de decisión y gestión, en un escenario de democracia, participación social y protección ambiental. Para avanzar en esta dirección es crucial un acercamiento a los países latinoamericanos de renta media en la construcción de un espacio común de intereses y propuestas para incidir en la agenda mundial en materia de cooperación.

#### IV.C. CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Colombia no podrá lograr una adecuada inserción económica internacional si no consigue elevar la sofisticación de sus exportaciones a partir del uso de ciencia y tecnología. Esa certeza existe desde hace tiempo, pero sólo recientemente se han empezado a hacer esfuerzos tímidos para superar el gran rezago que el país tiene en este campo. Hace tres años se comenzó a promover un cambio importante en la estructura del sistema de ciencia y tecnología con la Ley 1286 del 2009, que sacó a Colciencias del Departamento Nacional de Planeación y lo puso al nivel de un ministerio técnico.

En América Latina ocurrió un proceso análogo: en Argentina se creó un Ministerio de Ciencia y Tecnología, en Chile se dedican recursos del cobre para estimular su desarrollo, México aumentó el presupuesto del área a pesar de la crisis actual. Entre tanto, Brasil tiene su Ministerio de Ciencia y Tecnología y una trayectoria que data de antes de la década de los años noventa –las regalías del petróleo también se destinan a inversiones en infraestructura, ciencia y tecnología–. Centroamérica y el Caribe, con la excepción de Cuba, cuentan con sistemas de ciencia y tecnología muy frágiles, lo que ha significado una oportunidad para que Colombia ofrezca cooperación en estos países.

El avance de la globalización y la necesidad de alcanzar una mayor competitividad han puesto los temas de innovación, ciencia y tecnología en el centro de la agenda global. Europa ha fortalecido sus políticas en este sector y aspira a sobrepasar a Estados Unidos en inversión en ciencia y tecnología. China, Corea del Sur, India y Japón apuntan al mismo objetivo. China ha promovido unidades de investigación y desarrollo, y se calcula que en el 2014 superará a Estados Unidos en creación intelectual mediante la producción de patentes y el estímulo a la investigación. Corea del Sur se ha incorporado a esta tendencia con la formación masiva de doctorados y con tecnologías de información y comunicación (TIC). India se ha concentrado en la industria de *software* y la atracción de empresas extranjeras con una política de incorporación de mano de obra local para absorber su conocimiento.

A través de Colciencias, Colombia ha buscado consolidar alianzas con la Unión Europea, y existe la posibilidad de que el país se convierta en su socio estratégico en esta región. También ha llegado a acuerdos de cooperación científica y tecnológica con la National Science Foundation y el Departamento de Estado en Estados Unidos. Canadá y Alemania han expresado un gran interés en explorar alianzas con el país, y el presidente de la DFG alemán –la agencia para el fomento de la investigación– ha firmado una carta de intención. También hay un acuerdo de intercambio de doctores entre China y Colombia. Todo ello demuestra que el país está empezando a ser tomado con mayor seriedad en este campo.

Colciencias ha identificado como áreas de investigación competitivas la biodiversidad, el agua, la salud, materiales y electrónica, y los estudios sociales colombianos. El propósito no es sólo buscar recursos de cooperación, sino trabajo conjunto y colaboración binacional. Entre los países prioritarios para establecer dicha cooperación se encuentran los de la Unión Europea, Estados Unidos, China, Corea, Brasil, Chile y Suiza.

#### **IV.C.1. Recomendaciones**

1. El gobierno debe diseñar una política de formación de investigadores colombianos en biodiversidad para atender la vasta agenda de investigación que hay en temas de frontera, Orinoquia, Amazonia y mares. En el tema de la biodiversidad se han empezado a dar pasos para reforzar la relación con Brasil.
2. El gobierno y la academia deben promover el tema de la ciencia y la tecnología como una prioridad para la red de investigación en relaciones internacionales. Además, se debe recoger información de la diáspora científica, así como fortalecer un programa de estímulos y de aprovechamiento de su potencial.
3. Colombia puede seguir el ejemplo de la Ciudad del Saber de Panamá, donde hay una zona franca de educación, ciencia y tecnología con exenciones de impuestos para las fundaciones y centros de innovación e investigación. Estas fundaciones o centros deben tener personal nativo para que puedan absorber el conocimiento y no solamente usar la mano de obra barata.

#### **IV.D. MINORÍAS**

Las minorías en Colombia, en particular los afrocolombianos y las poblaciones indígenas, juegan un papel central que ha sido ignorado por el Estado y la sociedad. El país no puede soslayar a las minorías en su política exterior, por su condición de ciudadanos colombianos, por su importancia para la idiosincrasia nacional y porque representan una porción muy significativa de la población: 10,3% –afrocolombianos– y 3,4% –indígenas–. Además, las minorías son uno de los grupos más vulnerables frente a la violencia del país. Según la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes), el 40% de los desplazados en Colombia son afrocolombianos. Entre tanto, la ONU

estima que, en el 2009, los asesinatos de indígenas en Colombia se duplicaron. Adicionalmente, estas poblaciones son las depositarias de la biodiversidad del país, a través de los resguardos indígenas y las propiedades colectivas de comunidades negras.

Hay tendencias internacionales que ponen de relieve la importancia que deben tener las minorías en la política interna y externa del país. En el mundo, las minorías raciales y religiosas son un factor fundamental en ciertas áreas de la política de los países, como lo demuestra la elección de un presidente afroamericano en Estados Unidos. La política exterior de los países desarrollados apoya cada vez más los derechos de los pueblos indígenas y aporta cooperación específica para su desarrollo. Además, se está presentando un fenómeno que da mucho poder a las minorías y que algunos denominan la globalización social, consistente en la creación de redes con intereses comunes alrededor del mundo. En el caso que nos ocupa, esto significa una red de apoyo internacional para las comunidades indígenas y las afrocolombianas.

En América Latina ha habido en los últimos años una activación de las minorías, particularmente de las comunidades indígenas, que se han convertido en actores estratégicos en la región andina. Las reformas llevadas a cabo durante las décadas de los años ochenta y noventa abrieron espacios para la declaración de los derechos ciudadanos de las poblaciones indígenas. Sin embargo, lo anterior no se tradujo en una expansión plena del ejercicio de la ciudadanía a las poblaciones indígenas, porque las instituciones políticas no han logrado crear ámbitos de participación real y adecuada. Ahora, la región andina tiene unas poblaciones indígenas empoderadas que están haciendo uso de esos derechos en busca de autonomía y reconocimiento. En Bolivia y Perú ya se han visto disturbios por las protestas de las poblaciones indígenas. La creciente organización y coordinación de estas comunidades con miras a hacer valer sus derechos, así como el ambiente de polarización política en el que esos esfuerzos tienen lugar, configuran un reto y una oportunidad para toda la región latinoamericana y para Colombia.

#### **IV.D.1. Recomendaciones**

1. La política exterior del gobierno colombiano debe buscar una mayor representación de la diversidad del país. De igual forma, el gobierno debe hacer explícita la apuesta del país por la protección y el reconocimiento efectivo de su diversidad. Esto facilita la interlocución con regiones como el Caribe y África, y con países como Canadá, Francia, España y Estados Unidos, que valoran un gobierno que respeta y tiene conciencia de su diversidad.
2. El gobierno colombiano debe fortalecer la diversidad cultural y superar la situación de frágil atención a los grupos raciales y étnicos en el país. Esta iniciativa debe considerar que las poblaciones afrocolombianas e indígenas no son estrictamente locales, sino que tienen una intersección transnacional muy profunda.

## **IV.E. CULTURA**

La riqueza y diversidad cultural de Colombia representa un enorme potencial para la generación de espacios de relación en el contexto internacional. La promoción de la cultura colombiana genera prestigio, valoración simbólica y puentes de comunicación que tienen impacto en las gestiones que el Estado adelanta en los ámbitos político, económico y comercial. Además, la cultura ayuda a mejorar la comprensión de la realidad del país y a extender redes de relacionamiento.

Estas oportunidades surgen en un contexto en el que la globalización, además de económica, es cultural. Hay una mundialización de la cultura que produce transnacionalmente bienes como películas, videos, videojuegos, grabaciones musicales, programas de televisión. Éstos circulan en los lugares más disímiles y apartados del planeta, y crean una familiaridad y aceptación que rebasa los límites nacionales.

La política cultural debe buscar la promoción de Colombia en el exterior, lo que significa el intercambio de una amplia diversidad de manifestaciones culturales en el entorno internacional y el reconocimiento de la creatividad de diferentes sectores de la sociedad para representar en forma adecuada al país en el mundo.

Aunque una parte fundamental de la política cultural consiste en contribuir al desarrollo de las industrias creativas nacionales, es fundamental que una política cultural internacional estimule aquello que no necesariamente interesa al mercado, pero que son expresiones claves para entender el país. En la idea contemporánea de cultura están comprendidas etnias, lenguas y experiencias relacionadas con procesos de desarrollo comunitario y expresiones de la cultura urbana. También existe un interés por la apropiación social del patrimonio tangible e intangible, y por los significados culturales del patrimonio natural.

La política exterior debe considerar la promoción cultural en varias áreas: la diversidad cultural colombiana, en la que confluyen lo indígena, lo español y lo africano; la creatividad que se expresa en la cultura tradicional, en las artesanías y en las formas de expresión de la cultura en las comunidades tradicionales; la creación para la afirmación de pueblos originarios y minorías culturales y étnicas; la nueva cultura urbana con sus matices regionales; y las ricas culturas populares.

### **IV.E.1. Recomendaciones**

1. Colombia debe priorizar las estrategias, actividades y regiones atendidas por la política cultural de promoción del país en el exterior, por la escasez de los recursos y la amplitud de demandas, y por la necesidad de fortalecer la intervención, integrar los esfuerzos, cumplir los objetivos y lograr la sostenibilidad en el tiempo.
2. La política cultural internacional, ejecutada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, debe establecer una coordinación con el Ministerio de Cultura, con los

ministerios de Educación y Comunicaciones, con el Departamento Nacional de Planeación, Colciencias y otras entidades públicas, nacionales, regionales y locales. La promoción de Colombia resulta de la presencia de múltiples actores privados, como los medios de comunicación, gremios, empresas, universidades y organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

3. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe diseñar mecanismos para que los aportes culturales de la diáspora colombiana se conozcan en el país. Existe una red importante de artistas colombianos en el exterior. Hay un gran potencial en esta diáspora, ya sea porque ellos mismos son fuente de interpretación de Colombia, o porque pueden ampliar las actividades de promoción llevándolas a lugares remotos.
4. La política de promoción de Colombia en el exterior por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores debe empezar con acciones internas. Las relaciones culturales con las embajadas acreditadas en el país, la atención a los invitados extranjeros que visitan Colombia para participar en congresos, foros, rondas de negocios e intercambios, y la gestión con los organismos internacionales de cooperación son fundamentales para apuntalar la ejecución de esta política.
5. El gobierno debe tener en consideración los desarrollos culturales de las regiones, y establecer conexiones entre ellas y otras zonas del mundo con las que el país construye nuevas relaciones (por ejemplo, la integración de la costa Pacífica colombiana a la región de Asia-Pacífico o la costa Caribe colombiana y el Gran Caribe).
6. Colombia debe atender los procesos culturales que se dan, con gran vitalidad, en el tejido social de las fronteras. Una acción persistente de esta naturaleza ayudará a superar muchos de los conflictos que en éstas se presentan. Se sugiere hacer un mapeo de proyectos culturales en frontera para fortalecerlos y replicarlos.
7. Colombia debe atraer un mayor número de turistas mediante la promoción de la diversidad cultural en el país. Se puede hacer una conexión más fuerte entre la marca país y las culturas de diferentes regiones.

#### **IV.F. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA**

Aunque la Constitución de 1991 institucionalizó diversos mecanismos de participación democrática, no se crearon instrumentos para la participación de la sociedad civil en la política exterior del país. Esta carencia es aún más delicada si se tiene en cuenta que en los últimos años ha crecido el número de organizaciones no gubernamentales (ONG) que operan en Colombia.

Aunque sus actividades son muy diversas, se destacan las ONG que trabajan en los temas de desarrollo, desplazamiento, género, derechos humanos, conflicto armado y

construcción de paz. La gran mayoría de las ONG en Colombia mantienen estrechos vínculos con organizaciones no gubernamentales y gobiernos en el exterior. De otro lado, aunque las comunidades indígenas y afrocolombianas y las organizaciones rurales no han desempeñado un papel protagónico en la política nacional, tienen una participación significativa en el ámbito local y fronterizo.

En Colombia se observan dos patrones de participación de la sociedad civil en temas internacionales. El primero consiste en el ejercicio de la diplomacia paralela, mediante actividades de redes de defensa en asocio con actores estatales y no estatales, principalmente en el exterior. El segundo canal es de cooperación y acompañamiento, y ha sido usado por el sector empresarial, la Iglesia y la academia (éstos han sido convocados para colaborar con el Estado en el manejo de ciertos temas de la agenda externa).

Un ejemplo de la participación de la sociedad civil en los asuntos de política exterior son las negociaciones comerciales de Colombia. En las negociaciones del TLC con Estados Unidos, además de la voluntad política gubernamental, la información, organización y agremiación facilitaron la participación activa del sector empresarial. A la vez, la negociación del TLC generó debates y resistencia entre la sociedad civil, incluyendo gremios de la producción, congresistas, sindicalistas, ONG, académicos y grupos indígenas, entre otros.

De otro lado, el conflicto interno y su internacionalización han conducido a una participación creciente de la comunidad internacional, de organismos multilaterales como la ONU y la OEA, y de países amigos. En este caso hay que diferenciar la intervención de la comunidad internacional como mediadora o acompañante de la “diplomacia” guerrillera. La primera se enmarca en la decisión del Estado de solicitar apoyo internacional para resolver el conflicto interno, y la segunda en la búsqueda de alianzas internacionales por parte de los actores armados ilegales.

La creciente actividad de la sociedad civil en distintas dimensiones de las relaciones internacionales no siempre ha sido bien recibida por parte del gobierno, que incluso ha llegado a estigmatizar el trabajo de algunas organizaciones. Este rechazo público a la actividad no estatal contraviene los principios constitucionales, ignora las tendencias propias de la globalización y desaprovecha un aliado potencial en la promoción y diversificación de las relaciones internacionales del país.

#### **IV.F.1. Recomendaciones**

1. El Estado debe reconocer las iniciativas de la sociedad civil en materia de política exterior. Para ello debe partir del respeto a la independencia de cada actor, crear canales de diálogo con la sociedad civil y buscar el intercambio de información, el debate y la concertación en el diseño y ejecución de la política exterior del país.
2. La sociedad debe hacer un esfuerzo por organizarse y pasar de la denuncia y la reivindicación a generar una capacidad propositiva. Para ello se requiere de altos

niveles de capacitación y promoción que provengan tanto de la sociedad misma como del Estado.

3. El Estado y la sociedad civil deben estimular y apoyar el trabajo de la Mesa Nacional de Garantías liderada por el Programa Presidencial para los Derechos Humanos. Éste es un espacio en el que el Estado y las organizaciones multilaterales pueden informar a la sociedad civil sobre su gestión y sus posiciones en el tema de los derechos humanos. Este esquema deberá adoptarse en otros temas de política exterior.
4. El gobierno debe crear un fondo para financiar la participación informada de actores de la sociedad civil en la negociación de tratados de libre comercio. El gobierno debe propiciar mecanismos que permitan a todos los actores involucrados –no sólo los empresarios– hacer estudios que les permitan adoptar posiciones más informadas.
5. El Estado debe respaldar iniciativas domésticas y externas que desde la sociedad civil colombiana promuevan una mirada alternativa del tema de las drogas ilícitas. Una política efectiva en el frente de las drogas debe mancomunar esfuerzos estatales y no gubernamentales. Ello le dará legitimidad y credibilidad a las estrategias a implementar.
6. El Estado y la academia deben contribuir a concitar la atención de los académicos que están fuera del país para que se produzca un conocimiento más comprehensivo de la realidad colombiana. Se debe promover la creación de una masa crítica internacional de expertos en asuntos colombianos. Por ejemplo, se podrían crear versiones de Cátedras Colombia fuera del país, estimuladas por el Estado y organizaciones multilaterales, y se debe apoyar el Grupo Colombia en el Latin American Studies Association (LASA).
7. El gobierno debe fomentar espacios de discusión con miembros de la academia para que ella juegue un papel esencial en la formulación de la política exterior del país.
8. La academia debe incluir más sistemáticamente el papel de la sociedad civil en los programas de las carreras y cursos que ofrece. El objetivo debe ser superar una visión de lo internacional centrada en el Estado, visión que ya no corresponde a la realidad.
9. Los medios de comunicación deben dedicar mayor atención a la política exterior del país y adoptar una actitud más analítica frente a la misma. Su función debe ser la de difundir información, pero también la de educar a la opinión pública.
  - 9.1. El gobierno puede crear un premio de periodismo internacional que reconozca los logros en cubrimiento y análisis de eventos internacionales y de la política exterior.

- 9.2. La Cancillería puede crear un programa radial o televisado para difundir asuntos como los foros internacionales en los que el gobierno va a participar, los temas de la agenda internacional del país, las posiciones que el gobierno adoptará, etcétera.
10. El gobierno debe crear mecanismos para consultar a la sociedad civil sobre el papel del país en las instituciones multilaterales. Estos canales deben facilitar el intercambio de información y propuestas, y deben respetar la autonomía de los actores.

#### **IV.G. LA CANCELLERÍA Y EL SERVICIO EXTERIOR COLOMBIANO**

Para poder avanzar hacia una política exterior de Estado es necesario fortalecer la Cancillería y el servicio exterior colombiano. La Cancillería colombiana tiene limitaciones serias para ejecutar la política exterior actual y para poner en marcha iniciativas como las propuestas en este documento. Buena parte de esta dificultad se deriva de una estructura limitada, resultante de una serie de reformas que se han emprendido sin un criterio orientador claro.

El Ministerio de Relaciones Exteriores presenta en la actualidad un alto grado de disfuncionalidad: el organigrama responde a un esfuerzo por adaptarlo a unos derroteros generales que no necesariamente coinciden con los objetivos de la misma entidad. A ello se suma que la mayoría de las decisiones se concentran en los cuatro cargos superiores de la administración –Ministro, Viceministros y Secretario General–, lo que produce un altísimo grado de congestión en esos despachos. La Cancillería no trabaja, además, siguiendo un módulo de gestión que establezca métodos de trabajo claros y sistemas de reporte y retroalimentación eficientes. Por ejemplo, no hay indicaciones claras sobre la mayoría de las labores que deben llevar a cabo las oficinas y las misiones en el exterior.

Por otra parte, en la estructura de la Cancillería no existe una oficina dedicada a elaborar estudios o análisis para orientar la acción de las distintas dependencias y de las representaciones en el exterior. Esta labor la podría desarrollar la academia diplomática, si se le dota de un mandato más amplio y de recursos consistentes.

##### **IV.G.1. Misiones en el exterior**

Colombia cuenta hoy con 47 embajadas, cuatro misiones ante organismos multilaterales, 63 consulados y 33 encargados de funciones consulares –oficinas que funcionan dentro de las embajadas– distribuidos en los cinco continentes. Esto significa que, en plena globalización, la presencia internacional de Colombia es inferior a la que tenía en el período de la Guerra Fría o a principios de la década de los años noventa. El cierre de representaciones ha dado señales confusas sobre el propósito de la política exterior del país, ha interrumpido procesos y ha ahorrado pocos recursos.



Las “embajadas regionales” propuestas en la última etapa de cierres han deteriorado la capacidad de relacionarse con varios países.

El principal problema de las misiones de Colombia en el exterior es que su organización interna no responde a criterios claros. No existe una categorización que defina el tamaño que debe tener una representación, el número de funcionarios diplomáticos con funciones definidas, la cantidad y las funciones del personal administrativo y de apoyo.

#### **IV.G.2. Personal**

El personal de la Cancillería está conformado por funcionarios de carrera diplomática, de carrera administrativa, de libre nombramiento y remoción –provisionales, cuando ocupan cargos que por definición son de carrera–. Existe también personal vinculado por contrato bajo la figura de asesores.

La carrera diplomática es un régimen jerarquizado al que se entra por concurso público y se asciende por el cumplimiento de requisitos que incluyen evaluaciones periódicas, cumplimiento de tiempo y pruebas de ascenso. La carrera diplomática está conformada por 257 funcionarios, distribuidos aproximadamente por mitades entre el servicio exterior y la planta interna que, según la Asociación Diplomática, corresponde al 24% del total del servicio exterior. Aunque las labores sustanciales de la Cancillería están a cargo de ellos, en el primer nivel de dirección no hay funcionarios de carrera.

La vinculación de personal provisional carece en la práctica de regulación: si bien se dice que las normas de personal son aplicables también a los funcionarios provisionales, el nivel de exigencia para su vinculación es casi inexistente. Además, en muchos casos el criterio de los nombramientos de los funcionarios es eminentemente político, incluso en cargos en los que semejante tendencia puede afectar de manera grave los intereses del país.

#### **IV.G.3. El servicio exterior**

La representación de Colombia en el exterior está conformada por profesionales especializados, formados en diplomacia y temas internacionales, y por funcionarios que son vinculados sin una evaluación de su capacidad de aporte a la gestión exterior del país.

La Dirección del Talento Humano concentra sus labores en la gestión de nómina, y poco en el desarrollo profesional. La capacitación prácticamente no existe, y la academia diplomática restringe su labor –por razones legales– al personal de carrera diplomática, es decir, a menos de la cuarta parte del personal de la Cancillería.

Además de que la vinculación de personas ajenas a la Cancillería al servicio exterior colombiano es una práctica bien conocida, no hay un equilibrio entre los requisitos

para el ingreso a la carrera diplomática y el servicio exterior en su conjunto. La norma que hoy rige el nombramiento de personal provisional tiene tal cantidad de vacíos, que en la práctica no se aplican unas exigencias mínimas. Si bien en ocasiones el personal nombrado en provisionalidad es idóneo, los recursos que el Estado colombiano invierte en ellos terminan perdiéndose, pues no regresan al servicio del Estado.

Aunque es evidente que pueden existir aspectos del régimen que merecen ajustes –la evaluación y los cursos de ascenso, por ejemplo–, la discusión no se debe reducir a una cuestión de números, cuando menos de la mitad de los cargos diplomáticos en el exterior son ocupados por funcionarios de carrera y sólo una cuarta parte del total del personal de la Cancillería son diplomáticos de carrera.

#### IV.G.4. Comparación con el contexto internacional

El despliegue internacional de Colombia está por debajo del de Perú, país de similar tamaño pero de menor población –casi 20 millones de diferencia–, y sólo es equiparable al de Ecuador, mucho más pequeño que Colombia.

**Embajadas de países latinoamericanos en el mundo**

País	América	Europa	Cercano y Medio Oriente	Asia	África	Oceanía
Argentina	23	26	8	10	8	2
Brasil	27	28	11	13	25	2
Chile	21	23	5	9	4	2
Colombia	21	15	2	5	3	1
Ecuador	20	12	3	5	1	1
México	26	24	5	11	7	2
Perú	21	18	2	8	3	2
Venezuela	33	24	10	7	8	1

FUENTE: Páginas en Internet de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores.

Con la excepción del caso mexicano, y en cierta medida del colombiano, las estructuras de las cancillerías tratan de hacer una clara distinción entre el ámbito político, representado por el Ministro, y la organización en sí misma, cuyo manejo corresponde usualmente a alguien “de casa”, es decir, a un funcionario de carrera. El mensaje que este tipo de estructuras da es que la política de Estado que asumen las cancillerías es independiente de la orientación política de quien ocupe el cargo más alto en la organización.

Otro factor que distingue muy claramente el caso colombiano de otros en el mundo, y en América Latina, es que en éstos la presencia de funcionarios políticos –o por fuera de la carrera diplomática– por debajo del nivel de jefe de misión es prácticamente inexistente.

#### **IV.G.5. Recomendaciones**

1. El Ministerio de Relaciones Exteriores, las embajadas, misiones y consulados de Colombia en el exterior deben contar con una estructura clara y funciones definidas para todos sus cargos.
2. Las embajadas, misiones y consulados y la sede principal de la Cancillería deben afinar su coordinación.
3. El Estado debe reconocer la importancia de las comunidades colombianas en el exterior y la atención que éstas reclaman.
4. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe asignar los asuntos consulares al Viceministerio de Relaciones Exteriores.
5. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe asignar viceministros y directores generales exclusivamente de carrera.
6. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe crear un centro de pensamiento que contribuya al diseño de la política exterior.
7. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe crear una Dirección para el Gran Caribe.
8. El Estado debe evitar la politización del dispositivo internacional con una cuota de personal de carrera cuya proporción debería ser de al menos 2/3 en diez años, hasta llegar al 90% en el largo plazo.
9. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe hacer más estrictos los requisitos para los funcionarios que no son de carrera, y hacer evaluaciones periódicas de los mismos.
10. De acuerdo con los objetivos de la política exterior, la academia diplomática debe implementar sistemas actualizados y eficientes de capacitación que incluyan tanto a los funcionarios de carrera como a los que no hayan ingresado a la misma.
11. El Estado debe garantizar una remuneración adecuada para los funcionarios que conforman la planta externa.

#### **IV.H. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADO**

Para que Colombia pueda aprovechar las oportunidades que ofrecen los cambios de las realidades nacionales y de los contextos regionales y globales, es imprescindible construir una política exterior de Estado. Esta meta supone un sustantivo consenso nacional que haga factible emprender un esfuerzo persistente y de largo plazo dirigido a superar los problemas institucionales de la política exterior y a rodear al dispositivo

diplomático de recursos y apoyo, de acuerdos sobre la labor que debe desempeñar, así como para inmunizarlo frente al juego político interno y su utilización con fines partidistas o electorales.

#### **IV.H.1. Continuidad, integralidad y consenso**

Una política exterior de Estado es un bien público que los países construyen y mantienen, puesto que puede representar importantes réditos para una nación. Dicha política está constituida por estrategias, posiciones, acciones y expresiones que se manifiestan ante la comunidad internacional, e interpreta y proyecta los intereses nacionales frente a los principios y normas que rigen las relaciones y la agenda internacional.

Si bien una política exterior de Estado evita los quiebres y las fluctuaciones constantes que se derivan de las oscilaciones políticas de los partidos o los gobernantes, no es equivalente a un simple continuismo de la política exterior de un gobierno. La continuidad de valores y principios –democracia e integración, no injerencia en asuntos internos, respeto a las diferencias ideológicas, políticas, étnicas o religiosas, solución pacífica de los conflictos internacionales, respeto del derecho internacional, multilateralidad y corresponsabilidad– y la defensa de los intereses nacionales implica considerar los cambios del contexto regional o global, así como los consensos nacionales: ambos pueden exigir que la política exterior se modifique. Las metas redefinidas sólo se pueden alcanzar con una política de Estado que persista hasta su logro, que sea integral y que cuente con un respaldo mayoritario.

Una política exterior de Estado exige un gran esfuerzo para trascender las iniciativas meramente coyunturales, reactivas y fragmentadas; exige una visión integral que precise los fines e intereses nacionales, y los medios y metas de la política exterior; que tome en consideración tanto los cambios del contexto como las nuevas tendencias, actores y desafíos regionales y globales; que seleccione contrapesos y aliados, que establezca prioridades e indicadores de resultados a corto, mediano y largo plazo, todo ello basado en un respaldo mayoritario.

Conviene detenerse en los parámetros del respaldo que requiere la adopción y ejecución de una política exterior de Estado. Un amplio respaldo implica un diálogo con los diversos actores del proceso político nacional, y no sólo con las colectividades tradicionales o dominantes. Implica, además, la consideración de los puntos de vista y de las propuestas de los sectores nacionales y regionales –en particular los fronterizos y de la sociedad civil organizada– involucrados en dimensiones de la política exterior. Ese respaldo también se enriquece con la concertación en las instituciones estatales, que participan cada vez más en las relaciones o negociaciones internacionales del país y deben aplicar la política exterior de Estado.

## IV.H.2. Actores y dispositivo diplomático

Los elementos aquí descritos sufren, en el caso de Colombia, de notorias vulnerabilidades que una política exterior de Estado puede ayudar a superar. 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 construcción de acuerdos es casi nula. Además, una política exterior de Estado depende de la calidad de la preparación y actuación de los principales actores y de la solidez del dispositivo diplomático. Esto, en Colombia, no ocurre.

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. Tampoco significa que pueda usar el dispositivo diplomático como instrumento de política interna para negociar respaldos y atender compromisos electorales. Aunque las fuerzas nacionales tienen que contribuir con su apoyo en momentos en los que están en juego asuntos esenciales o amenazas a la sociedad y al Estado, debe caber la discrepancia y la crítica sobre decisiones y actuaciones.

Una Cancillería profesional es decisiva para diseñar y aplicar una política exterior de Estado. Las sucesivas reformas a las que ha estado sometida han quedado reducidas a asuntos coyunturales o formales, han dejado en interinidad la carrera diplomática y la estructura de la organización, y sin resolver los problemas institucionales. Con el peso del tema de la seguridad en la política exterior, la Cancillería ha sido marginada o ha tenido que salir a tratar de remediar actuaciones internacionales equívocas de otros actores. Por lo tanto, es necesario que se tomen decisiones y se emprendan las acciones que haga falta para modernizar y fortalecer la Cancillería. En la siguiente sección se abordan algunas de ellas.

Las representaciones diplomáticas bilaterales y multilaterales, así como las oficinas consulares y comerciales, son las encargadas de aplicar la política exterior de Estado. El cumplimiento de tal función se menoscaba cuando los funcionarios no surgen de la meritocracia ni pertenecen a las carreras profesionales, sino que resultan de la negociación de puestos. Así se distorsiona la política exterior, se afecta su ejecución coherente y se convierte a los embajadores en representantes de sus intereses individuales o políticos y no de la nación. El cierre de numerosas representaciones no contribuyó a disminuir el déficit fiscal, y en cambio hizo perder presencia, interlocución, iniciativa y alianzas frente al nuevo mapa de actores regionales y globales, justo cuando un gran número de colombianos estaba migrando, y el país trataba de aumentar las exportaciones. De ahí la necesidad de que el consenso nacional que aquí se propone contemple decisiones obligatorias para el gobierno y el Congreso como las que enseguida se presentan.

- El acuerdo sobre la necesidad de un servicio exterior totalmente profesional, de carrera y ajeno a intereses políticos internos.
- La formación de un cuerpo diplomático preparado para impulsar la inserción integral de Colombia al campo regional y global.
- La selección por méritos del personal para el servicio interno y exterior.
- La consolidación de la carrera diplomática y consular, según los parámetros que se presentan en la siguiente sección.

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores es el mecanismo institucional que reúne periódicamente a los ex presidentes de la República, a algunos cancilleres y a miembros de la Comisión segunda de Cámara y Senado. Desde el año 2005 debe ser convocada al menos dos veces, una por el presidente, para hacer consultas, y otra por el canciller para rendir informes. Sin embargo, su conformación no refleja la pluralidad del espectro político nacional, ni se abre a la representación de las autoridades fronterizas, decisivas en la consideración de asuntos de la vecindad. A pesar de 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.

El poder legislativo tendría que convertirse en un instrumento de primera importancia en la construcción 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. 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. La falta de interlocución con sus representados, y una participación marginal en los organismos parlamentarios regionales no se han traducido en lazos interparlamentarios o en grupos de amistad entre congresos que contribuyan al fortalecimiento de las relaciones de Colombia con otras naciones, y sobre todo con aquéllas con las que se enfrentan mayores dificultades.

La opinión pública y la sociedad civil organizada le dan a la política exterior de Estado un carácter integral y democrático. Un amplio espacio de consulta e intercambio de ideas con la sociedad civil es esencial. La interlocución, sin embargo, que es poco frecuente, se reduce la mayoría de las veces a dar información, y la apertura es poca cuando se trata de considerar las opiniones de sectores sociales o académicos – posiciones que muchas veces hacen contribuciones esenciales– con una perspectiva distinta a la de los gobiernos.

En agosto del 2008, el gobierno colombiano creó el llamado Sistema Administrativo Nacional de Política Exterior y Relaciones Internacionales, encargado de coordinar en esta área las actividades estatales y privadas. Del Sistema hacen parte el Consejo de Política Exterior y Relaciones Internacionales, que ejerce sus funciones en el Consejo de Ministros con el fin de articular la posición estatal, y el Grupo para la Coordinación

de las Relaciones Internacionales. En el 2009 el Grupo definió dos temas para su agenda: medio ambiente y Asia-Pacífico. Sobre este último tema participó en la elaboración de una estrategia para la inserción del país en esa región. Fue presentada el 20 de noviembre de ese año en el primer Consejo de Política Exterior. El funcionamiento permanente de esos mecanismos y su amplia representatividad podrían ayudar al pacto nacional para construir una política exterior de Estado.

## ANEXO 1. DOCUMENTOS DE APOYO ENCOMENDADOS A EXPERTOS

Ardila, Martha y Tickner, Arlene. *El papel de la sociedad civil en la política exterior colombiana.*

Domínguez, Jorge. *La política exterior de Estados Unidos bajo el Presidente Barack Obama.*

Girón, Jaime y Coy, Francisco. *La Cancillería y el servicio exterior colombiano. Diagnóstico, análisis de las anteriores reformas y propuestas de reforma.*

Hirst, Mónica. *Cooperación internacional, los PRMs latinoamericanos y la inserción de Colombia.*

Lampreia, Luiz. *Análisis para la Misión de Política Exterior de Colombia.*

Lanxin, Xiang. *China and Colombia: A Test for "South-South" Partnership?.*

Lanzetta, Mónica. *Relaciones económicas y comerciales de Colombia con los países vecinos.*

Millán, Jaime. *Recursos estratégicos y fuentes alternativas de energía: elementos para la política exterior de Colombia.*

Pastrana, Eduardo. *Las relaciones de Colombia con la Unión Europea.*

Rodríguez, Manuel. *Perspectivas del tema ambiental en la política exterior de colombiana.*

Rosales, Osvaldo. *Colombia: una estrategia de inserción en el Asia-Pacífico.*

Ryden, Lars. *Strategic Resources and the Environment of Colombia.*

Sikkink, Kathryn; Frey, Barbara, y Lyon, Amanda. *Los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y la política exterior colombiana.*

Carlhed Thomas. Taller presencial de asesoría sobre *Imagen país y Diplomacia pública.*



## ANEXO 2. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE COLOMBIA

Ardila, Gerardo (2008). "Algunas ideas sobre el fenómeno migratorio, los migrantes, y el desarrollo", en *Debates de Coyuntura Social* N° 24. Fedesarrollo.

Ardila, Martha (2002). "La política exterior de Colombia hacia sus vecinos: Evolución, mecanismo y retos", en Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene Tickner, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Fescol, Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2005). "Colombia y Venezuela: entre lo estructural y lo coyuntural. A propósito de la comunidad suramericana de naciones". En *Oasis 2005/06 Observatorio de Análisis de los sistemas internacionales*. Centro de Investigaciones y proyectos especiales. Universidad Externado de Colombia.

\_\_\_\_\_ (2008). *La toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Ardila, Martha, Cardona, Diego y Ramírez Socorro (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Fondo Editorial Cerec. FESCOL.

Ardila, Martha, Cardona, Diego y Tickner, Arlene (2002). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá.

Asociación Diplomática y Consular de Colombia (2007). *Planteamientos al proyecto de fortalecimiento y mejoría de la cancillería*.

Ayllón, Bruno (2006). *La política exterior del Gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Área: América Latina – Europa - ARI N° 22/2006.

Barco, Carolina (2004). *Memoria al Congreso Nacional 2003-2004*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá.

Borda, Sandra (2007). *La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?* En *The Internationalization of the Colombian Armed Conflict*, Colombia Internacional. Centro de Estudios Internacionales. Universidad de los Andes. Revista No 65.

\_\_\_\_\_ (2008). *Política exterior colombiana y conflicto. Las apuestas de una nueva estrategia internacional*. En *Revista Javeriana Colombia y América Latina*. Mayo de 2008. N°744. Tomo 144. Pág. 16-23.

\_\_\_\_\_ (2009). *Colombia y Estados Unidos: ¿más siempre es mejor?* El Espectador, 18 Julio 2009.

Cárdenas, Miguel Eduardo (Coordinador) (2004). *El futuro de la integración andina*. FESCOL-CEREC. Bogotá.

Cardona, Diego (2001). "La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002): hacia una evaluación preliminar". En *Colombia Internacional*. N°53. Septiembre-diciembre. Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2003). "Colombia: relaciones internacionales". En *Colombia a su alcance*. Tomo I. Espasa- Planeta Colombiana. Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2005). "¿Tiene futuro la Comunidad Suramericana?". En *Foreign Affairs en Español*. Vol. 5. N°2. Abril-junio.

Carvajal, Leonardo y Pardo Rodrigo (2002). *La Internacionalización del Conflicto Doméstico y los Procesos de Paz (Historia Reciente y Principales Desafíos)*. En Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene Tickner, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Fescol, Bogotá.

Centro de Comercio Internacional (2000). *Guía para la Comunidad Empresarial: El Sistema Mundial de Comercio*. Suiza.

Centro de Estudios Sociales – CES (2008). *Lineamientos para la política integral de migraciones*. Universidad Nacional de Colombia. Programa de Ecología Histórica y Movilidad Humana.

Celso, Lafer (2000). *Brazilian international identity and foreign policy: Past, present, and future*. [www.findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3671/is\\_200004/ai\\_n8878530](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3671/is_200004/ai_n8878530)

Centro de Estudios Sociales – CES (2008). *Lineamientos para la política integral de migraciones*. Universidad Nacional de Colombia. Programa de Ecología Histórica y Movilidad Humana. Bogotá.

Centro de Investigación y Docencia Económicas - División de Estudios Internacionales; Pontificia Universidad Católica Del Perú - Instituto de Opinión Pública; Pontificia Universidad Católica - Instituto de Ciencia Política; Universidad de Chile - Instituto de Estudios Internacionales; Universidad de Los Andes - Departamento de Ciencia Política (2009). *Las Américas y el Mundo 2008: Política exterior y opinión pública en Colombia, Chile, México y Perú*. <http://mexicoyel mundo.cide.edu/index.php/cide/home/E>

Cepeda, Fernando (ed.) (2005). *Fortalezas de Colombia*. Ariel –Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá.

Colacrai, Miryam y Lorenzini, María (2005). *La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad?* Universidad Nacional de Rosario. Confines 1/2

agosto-diciembre 2005.

Consejo Privado de Competitividad (2008). *Informe nacional de competitividad 2008-2009. Ruta a la prosperidad*. Bogotá.

Council on Foreign Relations (2004). *Andes 2020: una nueva estrategia ante los retos que enfrentan Colombia y la Región Andina*. FESCOL. Bogotá.

DANE, DAS y OIM (2008). *Anuario estadístico entradas y salidas internacionales Colombia*. 2006-2007. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2006a). *Colombia (política exterior: ¿Cómo nos ven?, ¿Cómo nos vemos?). Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación*. 2019 Visión Colombia II Centenario.

\_\_\_\_\_ (2006b). *Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio 2005*. Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2006c). *Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Mensajes Centrales. Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio 2005*. Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2009). *Política Integral Migratoria*. Documento Conpes 3603, 24 Agosto 2009.

Domínguez, Jorge y Shifter Michael (2003). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Colombia.

Drekonja Gerhard (1983). *Retos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá, Colombia: CEREC, FESCOL.

*Economía y Comercio de América Latina y el Caribe* (2004). Ed. Económicas Internacionales. Bogotá. Segunda edición.

Foro de Democracia Participativa (2008). *Libro Blanco: Política Pública Integral Migratoria del Estado Colombiano*. Bogotá

Foxley, Alejandro (2008). *La Política Exterior Hacia el Bicentenario: Desafíos Pendientes*. Discurso 19 de junio de 2008.

Fuentes, Claudio (2005). *Fronteras calientes*. Foreign Affairs Latinoamérica.

Galán, Juan (2007). *Diagnostico de la política exterior colombiana. Una visión desde el Senado de la República*. Colombia Internacional 65. Enero – Junio 2007, pp. 164-178.

Gallón, Gustavo (1997). "Diplomacia en derechos humanos: entre la inserción y el aislamiento". En Socorro Ramírez y Luis Alfredo Restrepo, *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*. Bogotá: Universidad Nacional, IEPRI.

\_\_\_\_\_ (2002). "Diplomacia y derechos humanos en Colombia: más de una década de ambigüedad". En Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene Tickner, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fescol.

García, Andelfo y Londoño, Patty (2002). "La política multilateral de Colombia y Colombia en la Nueva Agenda Multilateral". En Martha Ardila, Diego Cardona y Arlene Tickner, *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fescol.

García, Pío (2008). *India-Japón-Corea: tres saltos al desarrollo*. Policy Paper 34. Diciembre 2008.

Gomes, Miriam (2007). *Brasil y Argentina: Política externa para América Latina en tiempos recientes*. Ediciones Universidad de Salamanca América Latina Hoy, 45, 2007, pp. 127-140.

González, César (2006). "Migraciones y remesas: una nueva historia". En *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Editor Gerardo Ardila. Cátedra Manuel Ancízar. Colección CES 2006. Bogotá.

Grabendorff, Wolf (2008). "La relación América Latina-Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones". En *América Latina : ¿integración o fragmentación?* Comp. Ricardo Lagos. Buenos Aires.

Guáqueta, Alexandra (2005). Colombia: seguridad y política exterior. En *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, ed. Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro Ramírez. Bogotá: FESCOL-CEREC.

Hanami, Andrew (2003). *Perspectives on structural realism*. United States

Izquierdo, Gabriel (2008). *Relaciones Colombia América Latina*. En Revista Javeriana Colombia y América Latina. Mayo de 2008. N°744. Tomo 144.

Jácome, Flavio (2008). *Integración Económica en América Latina*. En Revista Javeriana Colombia y América Latina. Mayo de 2008. N°744. Tomo 144.

Khoudour, David (2008). "¿Constituye la emigración un factor de desarrollo? Diez lecciones de la experiencia colombiana", En *Debate Coyuntura Social* N°24. Fedesarrollo.

Lambert, Joël y Riquelme, Jorge (2008). *Un ejemplo de evolución. La política exterior de Chile hacia Canadá desde la vuelta a la democracia*. Revista enfoques. Año VI N°9, segundo semestre 2008, pp. 203-232.

Londoño, Juan (2008). *¿El fin de la relación privilegiada?. Las relaciones Colombo-Estadounidenses y las nuevas perspectivas*. Policy Paper 36. Diciembre 2008.

Maihold, Günther (2009). *Foreign policy as provocation. Rhetoric and reality in Venezuela's external relations under Hugo Chávez*. SWP Research Paper. Berlin.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2003). *Política exterior de Colombia 2002-2006: gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad*. Bogotá. Viviana Pérez (comp.).

\_\_\_\_\_ (2007a). *Memorias al Congreso Nacional 2007-2006*. Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2007b). *Colombia desde la cultura. La política cultural internacional para la promoción de Colombia en el exterior*. Dirección de Asuntos Culturales. Documento interno de trabajo.

\_\_\_\_\_ (2008a). *Colombia en APEC 2008*. Dirección de Asia, África y Oceanía. Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2008b). *Memoria al Congreso Nacional 2008-2007*. Bogotá.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Departamento Nacional de Planeación (2005). *Visión Colombia II Centenario. Política exterior para un mundo en transformación*. Bogotá.

Moreira, Angela (2008). *Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una integración regional en defensa*. [www.resdal.org/jovenes/investigacion-consejo-angela-moreira.pdf](http://www.resdal.org/jovenes/investigacion-consejo-angela-moreira.pdf)

Murillo, Luis (2007). Contemporary challenges in Colombia: An Afro-Colombian perspective. [http://www.jpanafrican.com/docs/vol1no8/ContemporaryChallengesInColombia\\_JPASvol1no8.pdf](http://www.jpanafrican.com/docs/vol1no8/ContemporaryChallengesInColombia_JPASvol1no8.pdf)

National Intelligence Council (US Government) (2008). *Global Trends 2025: a transformed world*. Washington DC. [www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html)

Naciones Unidas (2005). *Objetivos de desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2008). *Objetivos de desarrollo del milenio. La progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe*. Chile 2008.

NUSO - Nueva Sociedad (2004). *Colombia, tensiones y perspectivas*. N°192. Caracas. Julio - agosto de 2004. <http://www.nuso.org/revista.php?n=192>

Observatorio de Política Exterior Colombiana (OPEC) (2005). *Características de la política exterior colombiana*. Working Paper. Universidad del Rosario, Centro de Estudios Políticos e Internacionales. Bogotá.

Ocampo, José Antonio, Martín Juan (coord.) (2004). *América latina y el Caribe en la era global*. CEPAL-Alfaomega. Bogotá.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003). *Recomendaciones para Colombia, 2003*. UNHCHR. Bogotá.

Organización Internacional para las Migraciones – OIM (2003). *Remesas en Colombia Desarrollo y marco legal*.

Orozco, Manuel (2006). “Remesas y migración: el rostro humano de la globalización”. En *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Editor Gerardo Ardila. Cátedra Manuel Ancizar. Colección CES 2006. Bogotá.

Pardo, Rafael (1987). “La política exterior y la administración Barco”. En *Análisis Político, Nro.2*. IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia.

\_\_\_\_\_ (2000). *Colombia's Two-Front War*. Foreign Affairs.

\_\_\_\_\_ (2001). Relaciones internacionales y proceso de paz: proyecciones sobre escenarios. *Colombia Internacional: 28-50*.

\_\_\_\_\_ (2006). “Un país problema en un mundo intervencionista” en *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI: 545-571*.

Pardo, Rafael y Tickner Arlene (2003). Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: los desafíos externos de la seguridad democrática. *Foreign Affairs en Español*.

Pardo, Rafael y Tokatlian Juan (1988). *Política Exterior Colombiana ¿De la Subordinación a la Autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores Ediciones Uniandes.

Pastrana, Eduardo (2008). *El intento de profundizar las relaciones entre la UE y Colombia: metas inconclusas y promesas cumplidas*. Policy Paper 32. Septiembre 2008.

Puyana, José (2005). “Colombia frente a los retos del multilateralismo”. En *Oasis 2005/06 Observatorio de Análisis de los sistemas internacionales*. Centro de Investigaciones y proyectos especiales. Universidad Externado de Colombia.

Ramírez, Augusto (2008). *Latinoamérica y los derechos humanos*. En Revista Javeriana Colombia y América Latina. Mayo de 2008. N°744. Tomo 144.

Ramírez, Socorro (2001). La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia. In *El Plan Colombia y la internacionalización del Conflicto*, ed. S Ramírez, LA Restrepo. Bogotá: IEPRI & Editorial Planeta.

\_\_\_\_\_ (2005). Encrucijadas de la cooperación internacional en Colombia. In *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, ed. M Ardila, D Cardona, S Ramírez, pp. 301-52. Bogotá: FESCOL-CEREC.

- \_\_\_\_\_ (2008a). *Lula entre Chávez y Uribe*. Razón Pública. Agosto de 2008
- \_\_\_\_\_ (2008b). *Unasur: buen comienzo y grandes desafíos*. Razón Pública. Septiembre de 2008.
- \_\_\_\_\_ (2008c). *Ecuador: triunfos que imponen retos*. Razón Pública. Octubre de 2008.
- \_\_\_\_\_ (2008D). *Venezuela: victorias relativas de ambos bandos*. Razón Pública. Noviembre de 2008
- \_\_\_\_\_ (2008e). *Acercamientos y distanciamientos Suramericanos*. Policy Paper 35. Diciembre 2008.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Latinoamérica y el Caribe: Acercamientos y distancias*. Razón Pública. Enero 2009.
- Ramírez, Socorro y Montúfar, César (2007). *Colombia-Ecuador. Cercanos y distantes*. IEPRI – Universidad Nacional de Colombia y Universidad Andina Simón Bolívar – Ecuador.
- Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis (1997). *Colombia entre la inserción y el aislamiento*. Siglo del Hombre Editores. Bogotá.
- Rangel, Alfredo (2000). Parasites and Predators: Guerrillas and the Insurrección Economy of Colombia. *Journal of International Affairs*.
- Restrepo, Alberto (2007). *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Siglo del Hombre Editores, IEPRI – Universidad Nacional de Colombia.
- Reyes, Camilo (2006). “Migración internacional y política pública”. En *Colombia: migraciones, transnacionalismo y desplazamiento*. Editor Gerardo Ardila. Cátedra Manuel Ancízar. Colección CES 2006. Bogotá.
- Risse, Thomas, Stephen Ropp and Kathryn Sikkink (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russell, Roberto y Tokatlián, Gabriel (2008). *Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos*.
- Sanín, Javier (ed.) (2004). *Alternativas para la Comunidad Andina frente al ALCA y el MERCOSUR*. Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias políticas y relaciones internacionales. Bogotá.
- Silva, Gabriel (1985). *Política Exterior ¿Continuidad o Ruptura? Reseña de un Debate*. CEI-CEREC, Universidad de los Andes. Bogotá.

Sutherland, Meter y otros (2004). *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos internacionales del nuevo milenio*. Suiza

The Brookings Institution (2008). *Rethinking US-Latin American Relations*. [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/1124\\_latin\\_america\\_partnership/1124\\_latin\\_america\\_partnership.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/1124_latin_america_partnership/1124_latin_america_partnership.pdf)

The Chinese government (2008). *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. [http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm)

Tickner, Arlene (2005). *Los desafíos de la política exterior colombiana en un mundo globalizado*. Diciembre 2005. *Orbis* N°12, pp.75-79.

\_\_\_\_\_ (2007). *Intervención por invitación: Clave de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales*. Colombia Internacional. Centro de Estudios Internacionales. Universidad de los Andes. Revista No 65.

Tickner, Arlene; Ardila, Martha y Cardona, Diego (2002). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*

Tickner, Arlene; Pardo, Oscar y Beltrán, Diego (2006). *¿Qué diplomacia necesita Colombia? Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática*. Universidad de los Andes.

Tokatlián, Juan (1998). *Colombia y Estados Unidos Problemas y Perspectivas*. TM Editores, Colciencias e IEPRI.

\_\_\_\_\_ (2000). *La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?* Colombia Internacional. Centro de Estudios Internacionales. Universidad de los Andes. Revista No 48.

\_\_\_\_\_ (2007). *El cono sur y sus relaciones internacionales: Un espacio de cooperación para América del Sur* (mimeo)

\_\_\_\_\_ (2008a). *La construcción de un "Estados Fallido" en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia*. *Análisis Político* Vol. 21 N°64.

\_\_\_\_\_ (2008b). *Política pública y drogas ilícitas: el caso de América Latina*. <http://www.politicasypublicasysalud.org/docs/drogas/0150.tokatlian.tdrogas07v2.pdf>

\_\_\_\_\_ (2008c). *Cuba, Colombia, Venezuela and Obama*. Open Democracy News Analysis. Noviembre 2008. <http://old.opendemocracy.net/article/cuba-colombia-venezuela-and-obama>

\_\_\_\_\_ (2008d). *Barack Obama: El tamaño de su desafío*. Colombia Internacional. Centro de Estudios Internacionales. Universidad de los Andes. Revista No 69.



\_\_\_\_\_ (2009). *Fin de la doctrina Monroe*. El Tiempo. 11 de enero de 2009

United States Department of Justice (2008). *National Drug Threat Assessment 2009*

United States Joint Forces Command (2008). *Challenges and Implications for the Future Joint Force*. Center for Joint Futures.

Vela, Bernardo (2008). *Las relaciones internacionales de Colombia en el siglo XXI*. Senado de la República - Universidad Nacional de Colombia.

Velázquez, Rafael (2003). *Características Contemporáneas de la Política Exterior de México*.

Vieira, Édgar (2004). *La integración en América Latina*. Universidad Javeriana. Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2008). *La búsqueda de nuevos escenarios de integración para Colombia*. Policy Paper 33. Septiembre 2008.