

**POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA Y COOPERACIÓN EN EL PRIMER  
GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE**

**YANINN PAOLA DONADO ROSAS**

**Trabajo de Grado para optar el título de Magíster en Relaciones  
Internacionales**

**Director  
RICARDO ESQUIVEL TRIANA  
Fil., Mg. A. P. P. E. I. C., Dr. Historia**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ  
2009**

## CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	1
1. EL INTERÉS NACIONAL EN EL PRIMER GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ (2002-2006)	10
1.1. CÓMO SE IDENTIFICA EL INTERÉS NACIONAL EN LA PLATAFORMA DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE ÁLVARO URIBE VÉLEZ	11
1.1.1. Elementos de interés nacional en la propuesta de gobierno del candidato Álvaro Uribe Vélez	11
1.1.2. Elementos de interés nacional en Política de Defensa y Seguridad Democrática (PSD)	13
1.1.3. Elementos de interés nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un estado comunitario	17
1.1.4. Elementos de interés nacional en la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia	21
1.2. ¿HIZO PREVALECER EL INTERÉS NACIONAL EL PRIMER GOBIERNO DE URIBE?	24
1.2.1. Resultados del primer gobierno de Uribe	25
1.2.2. Y cuáles fueron los resultados de la política exterior colombiana en el primer gobierno de Uribe	29
1.2.3. Resultados en el marco del interés nacional	33
2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA EXTERIOR	35
2.1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	36

2.1.1. La dinámica de la Cooperación Internacional en el mundo	36
2.1.2. La dinámica de la cooperación en Colombia	40
2.1.3. Retos que enfrenta la Cooperación Internacional	43
2.2. INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN COLOMBIA	46
2.2.1. Elementos de la plataforma oficial que muestran la cooperación	46
- Manifiesto Democrático	47
- Política de Seguridad Democrática	47
- Plan Nacional de Desarrollo	48
- Posición del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia	49
2.2.2. Estrategia de Cooperación Internacional en Colombia (ECI)	49
3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL INTERÉS NACIONAL DE COLOMBIA ¿SON COMPATIBLES?	58
3.1. PRINCIPALES COOPERANTES	58
3.1.1. Estados Unidos	59
3.1.2. Motivaciones de Estados Unidos	60
3.1.3. La Unión Europea	62
3.1.4. Motivaciones de Estados Unidos	65
3.2. RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN EN COLOMBIA	67
3.2.1. Plan Colombia	72
3.3. LOS COSTOS QUE ASUME COLOMBIA	75
3.4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL E INTERÉS NACIONAL	77
CONCLUSIONES	80
BIBLIOGRAFÍA	87
BIBLIOGRAFÍA NO CITADA	91

## LISTA DE CUADROS

	Página
Cuadro 1 Comparación entre los recursos programados y obtenidos para la ejecución de la ECI para el periodo 2004-2006	54
Cuadro 2 Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo 2002-2005 fuentes bilaterales	68
Cuadro 3 Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo 2002-2005 fuentes multilaterales	69
Cuadro 4 Volumen de cooperación orientado a la Estrategia 2004-2006	70

## INTRODUCCIÓN

La renovación del Convenio de Cooperación para la Atención a la Población Desplazada entre el Ministerio del Interior y de Justicia, la Organización Internacional para las Migraciones OIM y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (Usaid) en abril; el convenio suscrito entre el Gobierno de Colombia y la Unión Europea con el fin de fortalecer la capacidad de acción a nivel nacional contra las minas antipersona, también en abril de 2009; y los avances del programa de 'Fortalecimiento a la justicia y reducción de la impunidad en Colombia', financiado por la Unión Europea reportados en junio del presente año (Presidencia de la República, 2009); son claros ejemplos de la importancia que para el gobierno de Uribe (2002 - ) tiene la cooperación internacional, y de los permanentes esfuerzos por apoyarse en esta herramienta para el logro de los objetivos de gobierno.

Para Colombia la cooperación internacional cobra cada vez más importancia, y esta es una clara orientación desde el líder del gobierno, el presidente Álvaro Uribe, quien ha buscado con insistencia apoyo para sus políticas en la comunidad internacional, por lo que no es extraño encontrar afirmaciones como esta en los espacios encuentro con representantes de otros gobiernos: "Yo se los digo permanentemente a mis interlocutores en la comunidad internacional: la mejor contribución a la paz de Colombia es ayudarnos a combatir estos terroristas"<sup>1</sup>,

Por otra parte y para el caso específico de la cooperación como herramienta para la promoción de los intereses nacionales, desde mi experiencia de trabajo como

---

<sup>1</sup> Afirmaciones del Presidente Álvaro Uribe Vélez, ante expertos en la lucha contra el terrorismo, en la Conferencia Antiterrorismo Contemporáneo: La Experiencia Colombiana celebrada en Bogotá. 31 de marzo de 2009.

servidora pública en la capital colombiana, he podido observar cómo los recursos de la cooperación internacional no solo son un objetivo a nivel del gobierno nacional, sino que los gobiernos locales, en este caso específicamente el distrital, realiza ejercicios de coordinación con representantes de gobiernos, agencias de cooperación, fundaciones, el sector académico y otros a través de espacios como la Coordinación de cooperantes de Bogotá; la cual se llevó a cabo en el marco del Sistema Nacional de Cooperación Internacional el pasado mes de marzo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009).

Es evidente que la cooperación internacional es un tema vigente, no solo para Colombia, sino para la comunidad internacional en general, lo cual se refleja también en la reafirmación del compromiso de la comunidad internacional en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo con miras al cumplimiento de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de la que se dejó constancia en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo realizada en 2005 (PNUD, 2005).

Considerar a los Estados como actores dentro de una sociedad, implica que estos actores conviven e interactúan permanentemente, y dicha interacción se enmarca en un amplio rango de posibilidades que van desde relaciones amistosas de intercambios comerciales, diplomacia y cooperación, hasta situaciones de conflicto, amenaza y enfrentamiento.

La cooperación internacional se convierte en una herramienta de interacción entre los actores del sistema internacional a partir de la división entre los países desarrollados y los no desarrollados que se hizo visible después de la Segunda Guerra Mundial, y del compromiso que adquirieron los países desarrollados de ayudar a los que no lo eran en su proceso de desarrollo. La cooperación internacional debe ser entendida como una herramienta de la política exterior de

los países, dado que a través de ella los países receptores obtienen recursos técnicos y económicos para financiar y apoyar proyectos en temas que son considerados necesarios o estratégicos, tanto para donantes como para beneficiarios. Y en esta medida, tanto donantes como receptores aportan al logro de sus objetivos de política exterior, los cuales deberán estar enmarcados dentro de su interés nacional.

Dada su continuidad y el monto de los recursos, la cooperación internacional le ha otorgado capacidades de control e influencia a los países donantes a su vez que ha provocado mayores o menores niveles de dependencia para los países receptores. En Colombia es posible ver esta situación desde el momento en que se iniciaron las Misiones Económicas Internacionales en 1923 (Arévalo, 1997), que si bien no implicaban la entrega de recursos, fueron la primera manera en que los países desarrollados a través de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, ejecutaban las estrategias que diseñaron para llevar a los países no desarrollados hacia el desarrollo; actualmente, un ejemplo claro de ese control es el Plan Colombia, que está condicionado al cumplimiento por parte de Colombia de dos exigencias que hace el gobierno estadounidense a nuestro país, la sanción de militares y civiles que violen los derechos humanos o participen en grupos subversivos de derecha y el compromiso de erradicar los cultivos ilícitos antes de finalizar 2005 (Esquivel, 2001).

Se puede observar como más que un interés altruista por mejorar las condiciones de vida de otros países, la cooperación internacional solo será posible si beneficia a los intereses de la nación donante. En principio se puede pensar que la cooperación beneficia indiscutiblemente al país receptor y propende por la protección de sus intereses nacionales, pero los costos que dichos países tienen

que asumir para recibir este beneficio en algunos casos podrían ser más significativos.

Para entender la dinámica de la cooperación en Colombia será necesario entonces tener en cuenta diferentes aspectos, que básicamente responderán a tres preguntas complejas: 1) ¿Cómo se define el interés nacional que buscó proteger el primer gobierno de Uribe y cómo se instrumentalizó?, en este sentido 2) ¿Cuáles son los objetivos de la cooperación internacional en Colombia y cómo se coordinan éstos con el interés nacional?, y 3) ¿Cuáles han sido los principales resultados de la cooperación internacional, cuáles objetivos han buscado los países donantes y qué costos ha asumido el país receptor, es decir Colombia?.

Es indiscutible que la cooperación internacional está ligada con la política exterior, pues es una de sus herramientas, y a su vez, conectada al interés nacional, pues debe usarse para perseguirlo. En ese orden de ideas, este trabajo pretende determinar si la estrategia de cooperación internacional, entendida como herramienta de política exterior, aplicada durante el primer gobierno de Álvaro Uribe, fue coherente para el logro del interés nacional colombiano.

En términos del período de tiempo que aborda, este trabajo se dedicará a revisar el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, que va desde agosto de 2002 hasta agosto de 2006. En este periodo se dio el paso de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) del Ministerio de las Relaciones Exteriores hacia la Presidencia de la República, lo que puede entenderse como un acercamiento de esta función a la figura, gestión y control del presidente mismo, lo que a su vez podría buscar hacer más eficiente dicha gestión y por ende el aporte que la cooperación hace a la defensa del interés nacional colombiano, pero también podría ser una señal de que la política exterior, y específicamente la

estrategia de cooperación, responden a las prioridades de cada gobierno, que a una política de Estado con una institucionalidad clara.

El tema de la cooperación internacional como una herramienta de política exterior de los gobiernos, que en este trabajo se ve a través de la revisión del caso específico del primer gobierno de Uribe en Colombia, es una temática pertinente al estudio de las Relaciones Internacionales. En esta medida no se pretende hacer una evaluación de políticas como la Seguridad Democrática, o el Plan de Desarrollo, o la gestión de dicho gobierno de manera general.

Ahora bien, las Relaciones Internacionales de Colombia inicialmente están reguladas por la Constitución Política de Colombia, que es la carta de navegación del Estado colombiano y da las pautas y los lineamientos generales para que las diferentes ramas del poder se relacionen entre sí y con los ciudadanos, y también los términos en los que Colombia se relacionará con otros actores del contexto internacional. Es así como el Artículo 2 indica “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Por otra parte el Artículo 9 afirma “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.

Estos dos artículos de la Constitución nacional son un buen punto de partida para entender como el Estado a partir de su Constitución define cuales son los intereses que se deben perseguir, el o los intereses nacionales: defender la independencia, promover la prosperidad, mantener el territorio, etc., y es labor de cada gobierno proponer y aplicar la mejor manera de atender dicho mandato y hacer prevalecer dichos intereses.

A su vez, dentro del estudio de las Relaciones Internacionales, el interés nacional ha sido trabajado por teóricos como Reynolds (1977) quien define los elementos que componen el interés nacional:

1. Supervivencia del Estado
2. La consecución del máximo de riqueza
3. La conservación y fomento de los valores de la comunidad.

En este sentido, además de aludir al concepto de interés nacional, este trabajo aborda el tema de la cooperación internacional, el cual también puede inscribirse en la perspectiva del neorrealismo. Para ello se toman como apoyo los argumentos de Nuechterlein quien, a pesar de no usar el término cooperación internacional, menciona una serie de herramientas de política exterior que son las mismas de la cooperación. Estas son: los intercambios educativo, cultural y científico; la ayuda humanitaria; la ayuda técnica; la ayuda económica, y la ayuda militar (Nuechterlein, 1975). Es decir, la cooperación internacional sirve estrictamente al interés nacional.

Desde este punto de vista lo que se refiere a intercambios educativo, cultural y científico busca que "ciudadanos de otros países tengan mayor contacto con los

norteamericanos obteniendo mejores relaciones, con la idea implícita de que se fomentarán las política e intereses norteamericanos si hay un clima sicológico amistoso con otras naciones” (Nuechterlein, 1977, p. 138). La ayuda técnica es otra estrategia similar que busca “fomentar la buena voluntad hacia los Estados Unidos y su pueblo, y es una fuente de influencia en muchos países subdesarrollados que necesitan de esa ayuda para fomentar sus economías”. Finalmente la ayuda económica y militar “tienen condiciones políticas, que dan a los Estados Unidos una influencia importante sobre las condiciones internas de los países que la reciben, y específicamente la ayuda económica también puede buscar el desarrollo de mercados para las exportaciones y crear oportunidades de inversión para el capital norteamericano privado” (Nuechterlein, 1977, p. 143 y 148).

Por lo tanto, el interés nacional y la cooperación internacional pueden ser inscritos en la óptica neorrealista, cuyo mayor exponente es Waltz. Una de las mayores ventajas que presenta este enfoque frente al realismo clásico, es que no se limita a la visión negativa y pesimista de los Estados donde se asume como cierto el enunciado de Hobbes de que “el hombre es un lobo para el hombre”, sino que reconoce la existencia de políticas de moderación entre los Estados (Nuruzzaman, 2006, p. 242). En esta medida, aunque se mantiene el riesgo permanente de la guerra, se aceptan otros tipos de interacción con el fin de asegurar la supervivencia. Como lo afirma Rice (2008) al hacer alusión a un realismo propio únicamente para Estados Unidos, “nuestra política no sólo ha sido respaldada por nuestra fuerza, sino también por nuestros valores; Estados Unidos ha tratado durante mucho tiempo de compaginar el poder y los principios”. Otra gran diferencia frente al realismo es que acepta la existencia de otros actores diferentes a los Estados en el sistema internacional (Nuruzzaman, 2006, p. 242)

La temática que se aborda en este trabajo encuentra algunos aportes en el ámbito nacional como los de Rojas (2006), Guáqueta (1995, 2001, 2005), Ramírez (2003, 2005); y en términos generales la información oficial es de fácil acceso a través de portales como el de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Sin embargo, se presentaron algunas dificultades, por ejemplo no fue posible acceder al documento “Matriz de incidencia de la cooperación internacional en las prioridades nacionales de desarrollo. Tal vez la mayor dificultad es el tiempo que un estudiante de Maestría que se encuentre además trabajando puede dedicar al desarrollo de un trabajo de grado, lo cual en la mayoría de los casos no es considerado en el momento de decidir asumir el compromiso de iniciar los estudios de posgrado en este nivel.

Finalmente, para el logro de su objetivo general, este trabajo se dividirá en tres capítulos, cada uno de ellos respondiendo a un objetivo específico. El primer capítulo mostrará cuáles son los elementos del interés nacional que se pueden identificar durante el gobierno de Uribe 2002-2006 a través de la revisión de los documentos rectores del gobierno, como son el Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Seguridad Democrática, entre otros; para responder finalmente la pregunta de si efectivamente la política exterior en dicho gobierno hizo prevalecer el interés nacional de Colombia.

A través del segundo capítulo se pretende determinar cuales son los objetivos de la Estrategia de Cooperación Internacional colombiana y cómo estos se ajustan al interés nacional, haciendo un recuento de como ha sido la dinámica de la cooperación internacional tanto en Colombia como en el mundo e identificando como se refleja la cooperación en los documentos de la plataforma oficial del gobierno.

Finalmente, el tercer capítulo busca identificar, mediante la revisión de la dinámica de cooperación con los dos donantes más importantes para Colombia, cuáles son los objetivos que han motivado a estos donantes para entregar sus recursos a Colombia, y cuáles son los costos que ha tenido que asumir Colombia para acceder a dichos recursos. Permitted concluir si la cooperación internacional en Colombia ha apuntado al logro y protección del interés nacional.

## **1. EL INTERÉS NACIONAL EN EL PRIMER GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ (2002-2006)**

Como se mencionará repetidamente en este trabajo, el interés nacional será evaluado a partir de la definición planteada por autores como Reynolds y Nuechterlein, quienes identifican tres objetivos básicos que persigue el interés nacional: supervivencia, bienestar económico y preservación de los valores del estado (Reynolds, 1977, pp. 52-57), o tres intereses nacionales básicos: defensa, economía y orden mundial (Nuechterlein, 1975, p. 10). Ambos autores coinciden en que el interés nacional tiene que ver con la seguridad o defensa del Estado y el bienestar de la población, e igualmente existe una relación entre lo que para Reynolds es la preservación de los valores del Estado y lo que para Nuechterlein es la conservación del orden mundial, teniendo en cuenta que estos autores son de origen estadounidense y sus planteamientos están en el marco de la realidad de dicho país, al hablar de orden mundial se hace alusión a un valor para los Estados Unidos, y el establecimiento de ese orden internacional implica que sea un estado o un grupo de ellos, para este caso los Estados Unidos, el que defina o imponga como debe ser dicho orden, el cual deberá estar de acuerdo con la escala de valores de ese país o grupo de países, y le permitirá ejercer una posición de poder.

Se verá entonces si estos elementos del interés nacional se reflejan en las diferentes expresiones de los lineamientos de política del primer gobierno de Uribe, como un primer elemento para evaluar eficiencia de la cooperación internacional como herramienta de la política exterior en la protección del interés nacional colombiano. Para ello se revisarán los documentos de la plataforma oficial que puedan reflejar dicha definición, como son el Plan Nacional de

Desarrollo, el Manifiesto Democrático, la Política de Defensa y Seguridad Democrática, y los pronunciamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Y se hará un recuento de los logros del primer gobierno de Uribe que permita identificar sus resultados en el marco del interés nacional.

## **1.1. CÓMO SE IDENTIFICA EL INTERÉS NACIONAL EN LA PLATAFORMA DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE ÁLVARO URIBE VÉLEZ**

Desde el momento en que un ciudadano decide convertirse en candidato presidencial hasta cuando asume el cargo, se requiere la conformación de un plan de trabajo y la determinación de una serie de objetivos, que le permitan en primer lugar conformar una propuesta que más adelante pueda ser instrumentalizada y se convierta en acciones concretas. La propuesta y posterior instrumentalización de los objetivos de gobierno de Álvaro Uribe se concretan en una serie de documentos, que a partir de su revisión en este apartado harán posible confirmar si se aborda el interés nacional y en qué términos.

### **1.1.1. Elementos de interés nacional en la propuesta de gobierno del candidato Álvaro Uribe Vélez**

El programa de gobierno del candidato a la presidencia en el año 2002 Álvaro Uribe Vélez se denominó Manifiesto Democrático - 100 Puntos (Uribe, A., 2002), que consistía en un documento concreto que contenía cien puntos agrupados en 18 secciones o temas. Esta fue la propuesta por la que votaron los electores del presidente Uribe y constituye el primer elemento que definió su primer gobierno. Este apartado se dedica a determinar cómo lo propuesto en los 100 apunta a la definición de interés nacional.

Revisando las secciones del Manifiesto Democrático de Uribe, frente a las tres categorías planteadas, es posible identificar un importante énfasis en el tema de seguridad, pero es claro que la problemática que se identifica no está dirigida a asegurar las fronteras para enfrentar un enemigo externo, sino que el o los enemigos se encuentran dentro del país: la guerrilla y los paramilitares, y estos enemigos, aunque internos, amenazan la supervivencia del Estado como está concebido y también de los individuos que lo conforman, frente a lo que la búsqueda de la paz se constituye un elemento significativo, y se plantea como necesario solicitar mediación internacional.

El bienestar de la población, no solo el económico, es una problemática que directa o indirectamente está abordada en todas las secciones del documento, puesto que se proponen las estrategias para mejorar la calidad de vida de la población en términos de salud, educación, empleo, servicios públicos, vivienda, transporte, la erradicación de la pobreza, infraestructura, etc. Para esto se indica que la austeridad y la lucha contra la corrupción y la politiquería permitirán contar con mayores recursos para invertir en dichos temas, trayendo como resultado un mejoramiento en el bienestar de la población.

Finalmente, lo relacionado con la preservación de los valores y el orden mundial, se aborda únicamente en el apartado dedicado a las “Relaciones internacionales” donde se identifican valores como “respeto a la autodeterminación de los pueblos, la democracia, los derechos humanos y el apoyo a los procesos de integración”. Igualmente se refuerza nuevamente la necesidad de recuperar la paz (seguridad) y derrotar la corrupción y la politiquería.

A simple vista, en un documento como este no es evidente para un ciudadano del común cuál es el interés nacional colombiano, pero en el marco del estudio de las

relaciones internacionales que brinda elementos teóricos como los planteados por los autores Nuechterlein y Reynolds, es posible identificar que efectivamente los tres elementos que sirven de base para este estudio están presentes.

### **1.1.2. Elementos de interés nacional en Política de Defensa y Seguridad Democrática (PSD)**

A partir de la lectura del Manifiesto Democrático, es claro el énfasis en el tema de seguridad contemplado en la propuesta de gobierno de Álvaro Uribe, por lo tanto no es extraño que la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PSD) sea el lineamiento más estructurado de su gobierno, hasta el punto de que su construcción y presentación se haya desarrollado de manera paralela con el Plan Nacional de Desarrollo que se implementó en el mismo periodo, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 fue aprobado por el congreso en junio de 2003 y la PSD fue presentada públicamente también en junio de 2003.

La (PSD) es el “documento marco mediante el cual el Gobierno Nacional traza las líneas básicas de la Seguridad Democrática para proteger los derechos de los colombianos y fortalecer, con la solidaridad de la ciudadanía, el Estado de Derecho y la autoridad democrática, donde quiera que esté amenazada. [...] Expone, en primer lugar, los fundamentos de la política; describe a continuación las principales amenazas que pesan sobre la democracia colombiana y la seguridad de los ciudadanos; enumera luego los objetivos estratégicos que es necesario alcanzar para contrarrestar estas amenazas; y desarrolla finalmente las líneas de acción que conducirán al cumplimiento de estos objetivos (Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 12).”

El gobierno de Álvaro Uribe condiciona al logro de la seguridad, la consecución de otros objetivos de gobierno como el crecimiento económico, la participación y el respeto por los derechos humanos, y en esa medida le otorga crucial importancia a la PSD; esto se percibe desde la carta que sirve de introducción al documento de la PSD en la cual el presidente Uribe afirma que “recuperar el orden y la seguridad -requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos- es preocupación central de este Gobierno” (Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 5), lo anterior hace indispensable abordarla al momento de identificar los elementos de interés nacional de dicho gobierno.

Dentro de los fundamentos de esta política se deja ver en principio que la seguridad a la que se refiere la PSD está relacionada principalmente con la seguridad de la población al interior del Estado, para lo que es necesario la protección de los derechos de los ciudadanos, de los valores y las instituciones democráticas, y la solidaridad y cooperación de toda la ciudadanía. Dentro de las condiciones para lograrlo se plantea la obligación que tiene el Estado de respetar y proteger los derechos humanos, el deber del Estado de recuperar el control de todo el territorio, la indispensable participación de toda la población, entre otras, todas muy relacionadas con el nivel interno, pero en el apartado denominado *Defensa Nacional* se explica que:

“La necesidad de atender la seguridad interior no implica un descuido de la defensa nacional, a la que se otorgará la debida prioridad. Colombia seguirá siendo fiel a su tradición de país respetuoso del derecho internacional, pero mantendrá una capacidad disuasiva, con la proyección necesaria para asegurar el respeto a su soberanía nacional e integridad territorial, dentro de una postura estratégica defensiva. Sin embargo, la naturaleza de las amenazas que aquejan a la Nación, en particular el terrorismo y el negocio de las drogas ilícitas, ha llevado a que en el caso colombiano, al igual que en el de muchos otros países que hoy enfrentan este tipo de amenazas, se desdibujen los límites entre la

seguridad interior y la defensa nacional” (Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 20).

En este párrafo es de resaltar la identificación que se hace de uno de los valores del Estado Colombiano y es el respeto por el derecho internacional, y que independientemente de ello se asegurará el respeto de la soberanía de ser necesario, y por otra parte manifiesta que el tipo de amenazas a las que se enfrenta Colombia van más allá de la seguridad interior y tocan el territorio de la defensa nacional, y en ello se justifica la necesidad de la corresponsabilidad de los estados en la solución de estas problemáticas, generando acciones multilaterales. Aún más relevante para el objetivo de este capítulo es la convergencia que dicho párrafo plantea entre la defensa nacional y la seguridad interior, al afirmar que la problemática del narcotráfico y el terrorismo hacen posible que estos dos conceptos se mezclen; empieza a validarse la necesidad de fortalecer al Estado en su capacidad defensiva (Fuerzas Armadas y Policía), más que para enfrentar enemigos externos, para reforzar la lucha contra los internos como el narco terrorismo.

Por otra parte, dentro de los fundamentos de esta política, se establece que la seguridad es una condición básica para hacer posible “el desarrollo económico, las oportunidades de empleo, la inversión, el comercio, y además fortalece la integración de la sociedad y las posibilidades de que los ciudadanos asuman la responsabilidad de los asuntos de la comunidad”, de esta manera nuevamente se relacionan dos componentes del interés nacional, la seguridad y el bienestar de la población. En la medida en que sea posible constituir un Estado con la capacidad de combatir las amenazas a las que se enfrenta, lograr acabar con estas amenazas permitirá o redundará en bienestar para la población en términos de su calidad de vida, por un lado permitirá ejercer la ciudadanía con mayor libertad y

por otro la inversión en seguridad podrá reducirse, pasando a incrementar la inversión en otros rubros como educación, salud, e infraestructura.

En la PSD se identifican también cuáles son las seis amenazas<sup>2</sup> a las que se enfrenta el Estado colombiano, siendo éstas el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y el homicidio. De ellas tres (el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos) claramente tienen implicaciones del orden internacional, y de las cuales se solicita la corresponsabilidad de los estados y las acciones multilaterales. El tema del terrorismo, a partir de los hechos del 11 de septiembre de 2001, también tiene un carácter internacional indiscutible, y darle el carácter de terrorismo a las acciones de los grupos armados ilegales colombianos fue uno de los objetivos del primer gobierno de Uribe, con el fin de lograr solidaridad y apoyo internacional. Es posible observar dentro del planteamiento de las amenazas que todas están relacionadas con los grupos armados ilegales en Colombia (guerrilla y paramilitares), en términos de su financiación, dotación y acciones armadas.

Dentro de los objetivos estratégicos y las líneas de acción, y confirmando el planteamiento de la condición “intermística”<sup>3</sup> de las amenazas que enfrenta Colombia, hay una combinación de acciones para la protección tanto a nivel interno como externo. Se resaltan dos aspectos que tienen especial connotación internacional, uno de los objetivos estratégicos es el mantenimiento de la capacidad disuasiva dirigido a la protección de las fronteras; y en las líneas de

---

<sup>2</sup> De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, amenazar es “dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien”, esto en Relaciones Internacionales puede ser entendido como la situación que se presenta dentro de la convivencia varios actores, cuando las acciones de un actor representan riesgo o peligro para la supervivencia de otro actor.

<sup>3</sup> Término que explica la estrecha relación que existe entre los acontecimientos domésticos y aquellos que ocurren en el ámbito internacional. Tomado de la “Intervención de la Ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco en la Academia Diplomática de San Carlos Bogotá, junio de 2004” Disponible en <http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/OFI-PoliticaExteriorColombiana.pdf>

acción, la quinta, denominada Cooperar para la seguridad de todos, incluye un apartado dirigido a la Cooperación internacional y las acciones de los países que en menor o mayor medida enfrentan las mismas amenazas que Colombia deben coordinar para lograr resultados efectivos.

### **1.1.3. Elementos de interés nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un estado comunitario**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) debería ser el principal fundamento de un gobierno, en este caso el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez, pero dada la relevancia que se le otorgó a la PSD en el primer periodo de gobierno de Uribe, se podría afirmar que ambos lineamientos se encuentran al mismo nivel de importancia dentro de dicho gobierno, es importante recordar que ambos documentos fueron presentados de manera oficial en junio del año 2003, lo que hace pensar que su proceso de construcción fue paralelo. Lo anterior sin desconocer que el PND tiene un sentido más amplio y general que abarca otros aspectos que no se abordan en la PSD, precisamente porque esta última es una política específica que atiende una problemática específica. Por lo tanto este apartado se encargará de identificar los componentes del interés nacional que se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo – 2002-2006 – Hacia un Estado comunitario<sup>4</sup>, como uno de los fundamentos de política del primer gobierno de Uribe.

La estructura del PND está construida a partir de cuatro objetivos de gobierno que orientarán su acción: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social e

---

<sup>4</sup> Aprobado a través de la ley 812 de 2003, del 27 de junio de 2003

incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado, que en conjunto permitirán la construcción del Estado comunitario (Departamento Nacional de Planeación, 2003, p. 15).

Es claro que el primer objetivo “Brindar seguridad democrática” está relacionado con el primer componente del interés nacional “supervivencia del Estado”. De acuerdo con Reynolds (1977, p. 51) existen dos aspectos de la seguridad que deben ser tenidos en cuenta, por un lado la seguridad del individuo dentro de la comunidad y por otro la seguridad de la comunidad como tal frente a otras comunidades. El Estado debe estar en capacidad de garantizar ambas, y a lo que apunta este primer objetivo es a garantizar la que se refiere a la seguridad del individuo dentro de la comunidad. Es claramente afirmado en el PND que “la violencia es el principal desafío que enfrenta Colombia... que no solo es un obstáculo para el crecimiento económico, sino también una amenaza para la viabilidad de la Nación” y que “encuestas recientes muestran que la violencia es percibida por los colombianos como el principal problema del país” lo que hace indiscutible que la recuperación de la seguridad se convierta en un objetivo primordial del Gobierno Nacional (Departamento Nacional de Planeación, 2003, p. 17).

De acuerdo con el PND, la seguridad democrática es un concepto que va más allá de la capacidad del Estado para coartar y penalizar a aquellos que infringen las normas, sino que “busca la construcción de un orden social que proteja y beneficie a los ciudadanos en sus diferentes espacios y ámbitos, asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado” (Departamento Nacional de Planeación, 2003, p. 25), y para lograrlo se requiere de la participación activa de la sociedad civil, e igualmente la cooperación de la comunidad internacional dado el carácter trasnacional de algunos de los problemas que enfrenta Colombia.

Son siete los componentes o estrategias de este primer objetivo, dentro de los cuales podemos encontrar los tres elementos de interés nacional. La seguridad y supervivencia del Estado y la ciudadanía se refleja en: 1) el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, 2) el combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado, 3) el fortalecimiento del servicio de justicia y 4) la protección y promoción de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. El bienestar económico de la población se refleja en 5) el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto. Por su otra parte la conservación y fomento de los valores de la comunidad se refleja en 6) el fortalecimiento de la convivencia y los valores. La séptima estrategia, la dimensión internacional, no se inserta exclusivamente en uno de los componentes de interés nacional, más bien plantea los lineamientos de política exterior a seguir durante ese gobierno que deberá armonizarse con la política nacional y buscar: a) la inserción positiva de Colombia en el ámbito internacional, b) el incremento y la profundización de las relaciones bilaterales, c) el fortalecimiento de las relaciones multilaterales, d) el desarrollo de una política integral dirigida a las comunidades colombianas en el exterior y e) la promoción y búsqueda de la cooperación internacional.

El segundo objetivo se refiere al crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, que está directamente relacionado con el segundo componente del interés nacional que es la consecución del máximo de riqueza, de acuerdo con Reynolds. Luego de exponerse en el PND que el crecimiento de la economía colombiana ha desmejorado notablemente desde finales de los 90' se reconoce que la recuperación del crecimiento económico es la única salida para devolver y dar bienestar material a los colombianos. Se relaciona la situación adversa en términos de crecimiento económico con el tema de la violencia, reforzando la importancia de recuperar la seguridad para poder volver a la senda del crecimiento, igualmente se identifican otras razones por las que el crecimiento no se ha dado, como son el gasto público creciente y las condiciones externas

adversas<sup>5</sup>. Así las cosas la estrategia para lograr este objetivo será la recuperación de la seguridad y el ajuste de las finanzas del Estado. Paralelamente se reconoce la necesidad de otras acciones como promover la construcción, implementar reformas que promuevan la inversión extranjera y faciliten el mejoramiento de infraestructura estratégica, sentar bases para la inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial e impulsar la formación del capital humano. No sólo se busca el crecimiento sino también la distribución más equitativa del ingreso (Departamento Nacional de Planeación, 2003, p. 19).

El tercer objetivo es construir equidad social. Si vemos el componente de la consecución del máximo de riqueza de manera más amplia, el tema de la equidad podría relacionarse ya que tiene que ver con el bienestar de la población que en los tiempos actuales se concibe mucho más allá de lo económico, los desafíos en este campo tiene que ver con aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la focalización de los beneficiarios del gasto de tipo asistencial, y consolidar un sistema de protección y asistencia social. Las estrategias entonces se plantean en términos de educación, salud, y manejo social del campo (Departamento Nacional de Planeación, 2003, p. 21).

Finalmente, el objetivo relacionado con incrementar la transparencia y eficiencia del estado, puede decirse que es transversal al logro de los demás objetivos, y no será objeto de análisis en relación con interés nacional.

---

<sup>5</sup> Léase caída de los términos de intercambio y volatilidad de los flujos de capital

#### **1.1.4. Elementos de interés nacional en la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia**

Una de las dependencias del gobierno que más claro debería tener el concepto de interés nacional y su aplicación en el caso colombiano es el Ministerio de Relaciones Exteriores, es por esto que en complemento a la revisión del Manifiesto Democrático, el Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Seguridad Democrática, se hace indispensable analizar si la gerente de este despacho durante el primer gobierno de Uribe, la Ministra Carolina Barco, consideró y aplicó el concepto de interés nacional en el diseño de las directrices de política exterior, las cuales estaban a cargo de su cartera. Para esto será útil considerar uno de sus documentos denominado “La política exterior de Colombia al servicio de los intereses nacionales del país” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003).

Al iniciar el trabajo se dejó claro que los intereses nacionales se derivan de la constitución, pero que es el Gobierno quien los instrumentaliza dentro de sus estrategias, esto se puede evidenciar a través de la revisión de este documento, en el cual se afirma que para Colombia durante el primer período del gobierno de Uribe Vélez dichos intereses fueron:

1. Garantizar la vigencia de un orden democrático que asegure el desarrollo nacional, la convivencia pacífica, el imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y donde prevalezca el interés general.
2. Mantener la integridad territorial y garantizar la permanencia de Colombia como nación libre y soberana.
3. Impulsar el desarrollo de una economía sana, sostenible y próspera que garantice el bienestar de la población.

4. Participar activamente en la construcción de un orden internacional justo, pacífico y democrático y lograr una adecuada inserción de Colombia en los procesos globales de integración económica, cultural, política y social.

Se puede identificar claramente que los intereses planteados se ajustan a las categorías de interés nacional definidos por Reynolds y Nuechterlein. Los dos primeros que se refieren al mantenimiento del orden democrático y la integridad territorial, tienen que ver con la seguridad a nivel interno y externo respectivamente. El tercero apunta al desarrollo de una economía próspera, propende por garantizar el bienestar de la población. Finalmente, el cuarto se refiere a la preservación de los valores, ya que enuncia cuales son los valores que a Colombia le interesa promover, es decir la paz, la democracia y la integración.

Por otra parte, en el momento en que la Ministra se refiere en el texto a las nuevas amenazas, entre las cuales se encuentran “el tráfico ilícito de armas, las organizaciones terroristas, la corrupción y el lavado de activos, las mafias internacionales y el flagelo de las drogas ilícitas y sus delitos relacionados, el deterioro del medio ambiente y la escasez de recursos, los altos índices de pobreza y de discriminación social”, se está reforzando lo planteado en la PSD en la medida en que este tipo de amenazas no obedecen estrictamente al nivel internacional o externo, sino que para el caso de Colombia muchas de ellas deben ser atacadas desde adentro, validando así el fortalecimiento de la defensa a nivel interno.

También se resalta al terrorismo como la principal amenaza y a partir de ello la necesidad de la responsabilidad compartida para hacerle frente, y en esa medida la cooperación internacional tiene un papel fundamental. Mostrando así como el

gobierno Uribe termina coincidiendo con la percepción internacional, promovida por Estados Unidos, de la problemática de la seguridad y el terrorismo.

La relación que existe entre la Política Exterior colombiana y la Política de Defensa y Seguridad Democrática del gobierno de Uribe también puede verse en el discurso de la Ministra de Relaciones Exteriores del 12 de diciembre de 2002, que precisamente se denomina “La política exterior de Colombia en el marco de la Seguridad Democrática” puesto que se afirma que la política exterior es un instrumento esencial para la implementación de “la estrategia nacional para crear las condiciones que permitan la paz, la prosperidad, la seguridad, la estabilidad económica y el fortalecimiento de la democracia en Colombia, en la que todos estos elementos están inter-relacionados” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002), y en la cual la política exterior es un instrumento esencial para su implementación. Y, a partir de esto se definen los objetivos de política exterior de Colombia así:

1. Mejorar la comprensión de la realidad del país en el entorno internacional.
2. Apoyo a las políticas nacionales.
3. Consolidar las Relaciones de Integración, Cooperación y Desarrollo con los países vecinos y con la región.
4. Desarrollar y consolidar relaciones estratégicas bilaterales.
5. Reflejar y proyectar los intereses nacionales en el escenario multilateral.
6. Fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior.
7. Fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores

En este orden de ideas se podría decir que el objetivo número uno posibilita que se alcancen los objetivos del número dos al cinco, ya que la comprensión de la realidad nacional en los términos planteados por el gobierno, que resaltan la amenaza terrorista que se vive en el país, busca el apoyo a políticas nacionales

como la PSD, a través de la consolidación de relaciones de cooperación como el Plan Colombia, lo cual a su vez consolida relaciones estratégicas bilaterales como la que se mantiene con Estados Unidos, para reflejar y proyectar los intereses nacionales, especialmente el de seguridad en el escenario multilateral.

## **1.2. ¿HIZO PREVALECER EL INTERÉS NACIONAL EL PRIMER GOBIERNO DE URIBE?**

En el desarrollo de este capítulo se ha intentado identificar cuáles fueron los objetivos del primer gobierno de Álvaro Uribe desde la óptica del interés nacional; para ello se han revisado los principales documentos de gobierno como son el Manifiesto Democrático, el PND, la PSD y la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores; a partir de esto es claro que dichos documentos definen el interés nacional de una manera que incluye los tres elementos definidos por Reynolds, supervivencia del estado, bienestar de la población y preservación de la cultura y los valores, pero es indiscutible que el mayor énfasis se ha dado al tema de la seguridad, definiéndola como una condición necesaria para que sea posible el desarrollo y bienestar de la sociedad colombiana. Teniendo en cuenta que la seguridad en Colombia es un tema que tiene implicaciones tanto al interior como al exterior del país, especialmente después de los grandes esfuerzos de los dos últimos gobiernos (Pastrana y Uribe) para involucrar a la comunidad internacional y comprometerla en la búsqueda de soluciones, la evaluación que se debe hacer de un gobierno, en este caso el primer mandato de Álvaro Uribe, debe mirarse desde ambas perspectivas, la interna y la externa, esta última en términos de la política exterior. De esta manera el siguiente apartado pretende hacer una evaluación de manera amplia y general frente a los resultados del primer gobierno de Álvaro Uribe, para luego ir a la situación específica de lo que ha sido la política exterior, lo que permitirá finalizar el capítulo respondiendo a la pregunta que titula

este apartado, de si efectivamente en ese gobierno se hizo prevalecer o no el interés nacional.

### **1.2.1. Resultados del primer gobierno de Uribe**

A partir de lo visto, es interesante evaluar cómo se cumplieron los planteamientos de gobierno durante el primer mandato de Álvaro Uribe, para esto se hará una revisión a partir de dos momentos, en primer lugar a cien días de mandato y luego al finalizar el periodo presidencial.

Con el fin de contar con un punto de partida para determinar los cambios que al interior del país se han dando a partir de la gestión del presidente Álvaro Uribe en su primer gobierno es útil referenciar cuáles eran las condiciones del país en el momento de iniciar su mandato. En este sentido Vargas (2004) señala claramente los aspectos más importantes de ese momento:

- La ruptura del proceso de negociaciones entre el gobierno y la guerrilla, que dio cabida y validó la opción del enfrentamiento militar.
- Una creciente pérdida de credibilidad de la política, los partidos políticos y los mismos políticos.
- Una economía en crisis
- Una situación social negativa para muchos colombianos, en cuanto a indicadores sociales se refiere.
- Un contexto internacional con un polo hegemónico en lo político y militar (EEUU y su lucha contra el terrorismo), y una región Andina con gran inestabilidad social, política y económica.
- Un creciente autoritarismo interiorizado en importantes sectores de la

sociedad, que crea un entorno favorable para proyectos político-militares.

La situación anterior da cabida a una serie de retos, como son la superación de la guerra interna, la reforma política, el diseño de una política exterior apropiada, al igual que una política económica que refleje estabilidad. A partir de esto es importante dar una mirada a la gestión del gobierno en diferentes momentos.

A cien días de gestión, por lo menos lo que se refiere a percepción tiene unos resultados muy positivos, a cien días de mandato la imagen favorable del presidente es de 74 por ciento, el 67 por ciento considera que es un estadista, el 83 por ciento dice que es ejecutivo y el 74 por ciento lo ve cercano a la gente (Revista Semana, 2002).

En ese corto tiempo ya era claro que Uribe tiende a enfocarse demasiado en minucias y detalles, lo que le resta tiempo para atender problemas de mayor envergadura e impacto para el país, es una tendencia paternalista que lleva al mandatario a querer que todo pase por su escritorio y a controlar al máximo la toma de decisiones en el gobierno; lo cual genera un desconocimiento del resto del aparato gubernamental.

En sus primeros cien días, la gestión del gobierno se puede mirar a partir de tres ejes: la seguridad, la economía y la reforma política. En lo referente a la seguridad no se puede negar que ha resurgido la sensación de seguridad por parte de los colombianos, lo que se debe a medidas como la red de cooperantes, los soldados campesinos, las caravanas turísticas y las zonas de rehabilitación. También es clara la prioridad que el gobierno le ha dado al tema, pues se ha diseñado una política de seguridad clara y coherente, con la recuperación del territorio como meta insignia. Hasta ese momento los resultados en términos de golpes militares o capturas importantes no se habían dado, pero sí se notaba una visión de

seguridad compartida entre el Ejecutivo y los altos mandos militares, por otra parte era claro que el ambiente de confianza y la mejoría en la moral de los ciudadanos y las tropas sí eran un gran avance.

Lo económico no tenía muestra de mejoría en ese momento, pero se notaba la voluntad política del gobierno para aprobar las reformas que se presentaban en el momento, los índices no eran favorables, el desempleo, la pobreza, el hambre, no mostraban cambios positivos, además era claro que la prioridad para el gobierno estaba en los gastos para seguridad y defensa que los gastos en inversión social.

En cuanto a lo relacionado con la política es lo que muestra menos avances, pues el gobierno concentró en el referendo su política contra la corrupción y de reforma a las costumbres políticas, sin embargo, el texto del referendo perdió desde el principio sus dos dientes más fuertes: la revocatoria del Congreso y el unicameralismo, convirtiéndose en una lista de muchas medidas poco coherentes y sin un fin claro (Revista Semana, 2002).

Finalizando su primer período de gobierno, ya es posible visualizar los resultados obtenidos, y en este sentido el logro más significativo del presidente Uribe está en el campo de la seguridad, según afirma García Durán (2008) el gobierno ha logrado un cambio significativo en el balance estratégico de la confrontación con el grupo guerrillero de las FARC, infringiéndole golpes significativos en el campo militar y un descalabro aún mayor en el campo político, sin embargo, la completa derrota militar está lejos de producirse, lo que se hace evidente cuando se mira la evolución del conflicto armado y de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Igualmente hubo un descenso en los niveles de violencia entre el 2002 y el 2006, pero siguen siendo preocupantes, estamos lejos de resolver el problema y esto se hace claro al observar la continuidad del narcotráfico y del

paramilitarismo, y el crecimiento de las infracciones al DIH por parte de las Fuerzas Armadas.

Otra situación preocupante dentro de la gestión del gobierno de Uribe es el incremento de la protesta social; como lo afirma García Durán (2008) este es un indicador importante de la manera como un gobierno está respondiendo a las demandas de la sociedad, y en el gobierno de Uribe la protesta social ha incrementado significativamente, y los motivos de esta movilización están en su mayoría relacionados con la violación de derechos, la oposición a políticas públicas y el incumplimiento de pactos.

Otro aspecto en que puede evaluarse el primer gobierno de Uribe tiene que ver con la política gubernamental hacia el campo, el énfasis ha estado en los agrocombustibles, que ha dejado un poco de lado la producción de alimentos por ejemplo, situación que afecta sobre todo a los sectores más pobres. Además se ha relacionado la expansión de proyectos como el de agrocombustibles con el desalojo de comunidades de sus tierras, sin que exista alguna política clara de parte del gobierno para hacer frente a situaciones como esta.

Y en relación con la democracia, los enfrentamientos del Presidente con la Corte Suprema de Justicia, según afirma García Durán (2008) denotan una estrategia del Gobierno para restarle poder a la Corte para que no avance en lo de la parapoltica, lo que podría implicar una crisis institucional de mayores proporciones para el Estado social y democrático de derecho.

Se puede decir entonces que los logros en materia de seguridad no son suficientes para que se aleje la mirada de otras situaciones que no son satisfactorias en la gestión del presidente, y a pesar de que en los informes al Congreso se muestren logros en muchos temas diferentes a la seguridad, como

son la educación con el incremento en cupos, la seguridad social con el aumento en cobertura, la reactivación del campo, mayor cobertura de servicios públicos, incremento en los desembolsos para microcréditos, fortalecimiento de la infraestructura vial, corrección al déficit de pensiones, la reactivación económica con un crecimiento de la economía para 2006 de 5,23%, lo que se percibe de una parte importante de la población, y por parte de los críticos del gobierno también, es que esos logros están solo en el papel y que no favorecen a los más necesitados.

### **1.2.2. Y cuáles fueron los resultados de la política exterior colombiana en el primer gobierno de Uribe**

Con el fin de la guerra fría, la agudización del conflicto colombiano y el problema del narcotráfico llamaron la atención de la comunidad internacional hacia nuestro país e hicieron necesario que el gobierno de Andrés Pastrana, (1998-2002) se esforzara en canalizar esa atención y darle un rumbo guiado dentro de lo posible a favor del país, buscando obtener apoyos políticos y económicos que contribuyan a su solución. La política exterior del primer gobierno de Uribe consolida la decisión de poner la política exterior en función del conflicto armado y su resolución, y da continuidad a lo que Rojas (2006) denomina una refrendación de la reorientación dada a la estrategia internacional del país en los últimos años, la cual cuenta con dos características fundamentales: la primera es que la política exterior es instrumentalizada en función de la estrategia del gobierno de turno frente al conflicto armado, lo que le quita estabilidad y autonomía, y lo sujeta más a las situaciones domésticas que al ritmo de las coyunturas internacionales, la segunda es que se privilegian todas aquellas acciones y aquellos espacios en los que se pueda encontrar una ventaja para la política de seguridad nacional relegando

todas las demás temáticas y los espacios a un segundo o tercer rango en la agenda internacional.

La definición de la política exterior del gobierno Uribe contó con dos elementos que ayudarán a moldearla: por un lado los eventos del 11 de septiembre que generaron un cambio en la agenda de política exterior de Estados Unidos, validando que lo que en principio fue un plan antinarcoóticos, se convirtiera en un plan contrainsurgente, posibilitando esta fusión bajo la denominación de combate al terrorismo. Por otro lado, la ruptura de las negociaciones con la guerrilla, y los resultados de la diplomacia por la paz del gobierno de Pastrana, le permitieron al gobierno de Uribe aplicar una nueva estrategia para la solución del conflicto en Colombia, el enfrentamiento. En términos de Carvajal (2005, p. 60), la política exterior del gobierno colombiano se *securitizó* y se *terrorizó*, el primer término se refiere a que la Política de Seguridad Democrática ha buscado apalancarse de la política exterior para legitimar sus componentes ante la comunidad internacional y para buscar recursos que la respalden. El segundo término se refiere a la estrategia implementada por el gobierno para vincular a las guerrillas colombianas con el terrorismo internacional para quitarles su carácter político y subversivo, e incluirlas en las listas de organizaciones terroristas internacionales, y para canalizar los recursos económicos internacionales que se movilizaron con ocasión de la llamada alianza mundial antiterrorista.

Si revisamos los objetivos de la política exterior definidos por el gobierno, podemos observar como éstos se han desarrollado en función de la Política de Seguridad Democrática (PSD), cuando se habla de mejorar la comprensión de la realidad del país en el entorno internacional, la estrategia del gobierno ha sido “promover su visión del conflicto armado y explicar por qué la estrategia de seguridad adoptada bajo esta administración es la más adecuada” (Rojas, 2006, p 91). En la búsqueda de apoyo a las políticas nacionales, la prioridad ha estado en

buscar apoyo económico y político para principalmente la PSD. En lo que se refiere a consolidar las Relaciones de Integración, Cooperación y Desarrollo con los países vecinos y con la región, la situación no ha sido muy exitosa, en lo que se refiere a integración, la comunidad andina está estancada y desarticulada, y el tema de la cooperación y el desarrollo, aunque se establecieron seis bloques para encauzar los recursos de cooperación internacional, todos están relacionados directa o indirectamente con el tema del conflicto y los cultivos ilícitos. El desarrollo y consolidación de relaciones estratégicas bilaterales se ha promovido principalmente con Estados Unidos tanto en la continuidad de la financiación del Plan Colombia, como en la búsqueda de un tratado de libre comercio el cual no se logró, pero sí se logró la aprobación ampliada del ATPA (Andean Trade Preferences Act) en 2003, en buena medida con base en argumentos vinculados a la seguridad y a los resultados en términos de lucha antinarcóticos (Rojas, 2006, p 96); en cuanto a las relaciones con los vecinos, la alineación colombiana con EEUU ha generado cierta desconfianza dentro de un contexto latinoamericano que busca independencia, por lo que los intentos de “regionalizar” la estrategia de seguridad no han tenido éxito, y por ejemplo sí se han generado conflictos como el que se presentó con Ecuador a raíz del ingreso de tropas del ejército colombiano a territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008 y que trajo como resultado la muerte de Raúl Reyes un importante miembro de la cúpula directiva de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), situación que debilitó las relaciones bilaterales. No se puede desconocer que se han mantenido los acercamientos con países de la Unión Europea y con la misma comisión europea, logrando apoyo y recursos para respaldar el Plan Colombia, pero los avances en otros campos, como el comercio exterior no se han dado. Finalmente, el objetivo de reflejar y proyectar los intereses nacionales en el escenario multilateral, sigue girando alrededor de la seguridad democrática, y ha generado que ONG internacionales, la ONU y la misma Unión Europea presten mucha mayor atención

al tema de la violación de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

En esta medida se puede decir que la política exterior del gobierno de Uribe ha sido exitosa en la medida que ha conseguido el respaldo a la PSD, tanto para la diplomacia de guerra aplicada a las guerrillas, como a la diplomacia para la paz aplicada a los paramilitares (Carvajal, 2005). Pero esto ha implicado una serie de costos, en primer lugar “la agenda internacional del país se ha restringido a ciertos temas, quitándole dinamismo y posibilidad de desempeñar un papel más activo en el contexto internacional y sobre todo en el regional. [...] En consecuencia la política internacional del país solo se define e implementa bajo el prisma de lo que sucede en el conflicto armado y las opciones para su solución” (Rojas, 2006, p. 101). En segundo lugar el alineamiento con los Estados Unidos también ha implicado una serie de costos y riesgos. Por una parte se encuentra que esta alianza está sobre todo relacionada con las políticas del presidente Bush, pero en el caso de que el nuevo presidente de los EEUU sea demócrata, como en efecto sucedió, ese apoyo tan “incondicional” por parte de la Casa Blanca perderá esa característica (Galán, 2007, p. 176). Por otra parte ha generado un aislamiento de otros actores del escenario internacional, especialmente los países latinoamericanos, que, como se mencionó previamente, están viendo a Colombia “no sólo como amenaza a la estabilidad regional por el desbordamiento del conflicto, sino como un actor de desequilibrio regional al convertirse en el aliado privilegiado de Washington en lo que para algunos sería una estrategia de dominación regional”. Finalmente, autores como Rojas, Carvajal y Galán, coinciden en que la política exterior en el gobierno de Uribe ha sido una política de gobierno más que una política de Estado, lo que se refleja en el cambio del gobierno Pastrana al gobierno Uribe, donde el primero buscaba apoyo y recursos para la negociación con grupos armados, y luego el segundo tocaba las mismas puertas pero para condenar esos mismos grupos (Galán, 2007, p. 102), la crítica

también apunta a que dicha política de gobierno responde más a la política doméstica que al contexto internacional, pero en este sentido cada vez se hace más complicado separar lo interno de lo externo se hace necesario, más que definir si debe responder a uno u otro, tener claro si apunta o no al logro del interés nacional, por tanto la pregunta que habría que hacerse es si centrarse en el tema del conflicto está acorde o no con el interés nacional.

### **1.2.3. Resultados en el marco del interés nacional**

Finalmente, dando continuidad a la evaluación previa de la gestión de gobierno y la política exterior uribista en su primer período, es un ejercicio interesante retomar lo que está definido como intereses nacionales para el gobierno de Uribe a la luz de la evaluación de su gestión:

El primer objetivo pretende garantizar la vigencia de un orden democrático que asegure el desarrollo nacional, la convivencia pacífica, el imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y donde prevalezca el interés general. En relación con este objetivo, las mayores fallas están en los resultados frente a la violación de los derechos humanos, y la percepción de una porción de la población de que no se está beneficiando a todos por igual, sino a intereses particulares de los más poderosos, como por ejemplo aquellos que aportaron recursos a la seguridad democrática (a través del impuesto a la seguridad democrática creado en 2002 amparado en la declaratoria de conmoción interior).

Para el segundo objetivo que se dirige a mantener la integridad territorial y garantizar la permanencia de Colombia como nación libre y soberana; es importante resaltar que en este sentido Colombia aún presenta situaciones de conflictos limítrofes con países vecinos como Venezuela y Nicaragua (Esquivel,

2008), pero las actuaciones de iniciativa colombiana para resolver dichos conflictos no se han notado, y han respondido, por lo menos en lo que respecta a Nicaragua en relación con las Islas de San Andrés y Providencia a las acciones de Nicaragua, ejemplo de ello es la demanda interpuesta por dicho país en contra de Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya en diciembre de 2001.

El tercer objetivo es impulsar el desarrollo de una economía sana, sostenible y próspera que garantice el bienestar de la población. Aquí es claro que ha habido crecimiento económico, por lo menos esos indican las cifras oficiales reveladas en el Informe al Congreso presentado por el presidente Uribe en 2006, donde se indica que el promedio de crecimiento del PIB entre 2003 y 2005 alcanzó el 4.6%, cifra que no se veía desde el período 1974-1978, pero la situación de pobreza y desigualdad sigue siendo muy seria, y aunque hay diferencias entre las cifras de pobreza que se presentan por parte del Departamento Nacional de Planeación que para 2004 anunciaba una población en situación de pobreza el 52.7% en Colombia, y las presentadas por la Universidad Nacional para el mismo año en las cuales la cifra de pobres en el país asciende al 66%, ambas son cifras muy altas (Revista Hechos del Callejón, 2006, p. 12).

Por último, el cuarto objetivo se define como: participar activamente en la construcción de un orden internacional justo, pacífico y democrático y lograr una adecuada inserción de Colombia en los procesos globales de integración económica, cultural, política y social. Frente a este objetivo se puede decir que los avances en temas de integración no ha habido ningún avance, la CAN está cada vez más desarticulada, y no fue posible firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

## **2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA EXTERIOR**

En el marco de las Relaciones Internacionales, los diferentes actores del sistema internacional tienen alternativas para relacionarse, básicamente dos: el conflicto y la cooperación. En medio de estos dos extremos se intenta generalizar la cada vez más compleja y voluminosa variedad de interacciones, las diferencias sociales y culturales, y los reservados e inobservables procesos de toma de decisiones gubernamentales. East y Gregg (1968) afirman que se han producido a partir de la investigación una serie de proposiciones acerca de las condiciones que tienden a generar relaciones de conflicto o cooperación entre los países, entre los cuales se encuentran: nivel de desarrollo económico, cantidad y dependencia del comercio internacional, estabilidad política doméstica, distribución de los recursos económicos, tipo de estructura gubernamental, participación en el contexto internacional, estatus frente al resto de países, participación en bloques políticos y la geografía, por tanto la situación en que se encuentre un país frente a estas variables implicará que dicho país, o mejor su gobierno, tome decisiones que se dirijan hacia un extremo u otro. Continuando con esa tendencia un poco simplista, se puede afirmar que hablar de conflicto se refiere a un enfrentamiento, que puede llegar a ser en última instancia una guerra, y hablar de cooperación se refiere a relaciones amistosas de colaboración, ubicando en un punto medio la ausencia de relaciones. Dentro de este contexto es posible presentar el concepto de cooperación en relación con el desarrollo, dentro del concepto de relaciones amistosas y de colaboración entre los países. Y es ese concepto de cooperación, en relación con desarrollo, el que se pretende plantear en este capítulo, para luego contextualizar el tema de la cooperación en Colombia, y finalmente profundizar en lo que fue la cooperación en el país durante el primer gobierno del presidente

Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), desde los elementos de la plataforma de gobierno que tienen en cuenta la cooperación y la construcción de la Estrategia de cooperación internacional (ECI), que como se podrá observar, se convierte en una herramienta de gobierno para buscar apoyo a las políticas nacionales, especialmente a la Política de Defensa y Seguridad Democrática que fue revisada en el capítulo anterior.

## **2.1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

La cooperación internacional se ha constituido en uno de los pilares sobre los cuales sería posible construir mancomunadamente soluciones en materia económica, social, cultural y humanitaria para el bienestar de la humanidad. Sin embargo, las diferencias en los intereses de los actores y en la imposición del desarrollo como el único camino para resolver los problemas de la humanidad, podrían ser parte de los motivos por los cuales dicho objetivo, que de una u otra manera apunta a la erradicación de la pobreza, no haya tenido los avances esperados. En este apartado se observará cómo ha evolucionado la dinámica de la cooperación internacional en el mundo y en Colombia, para entender cuál es el reto que actualmente enfrenta.

### **2.1.1. La dinámica de la Cooperación Internacional en el mundo**

La cooperación antes de la Segunda Guerra Mundial se dirigía principalmente a las relaciones amistosas entre países, en términos comerciales por ejemplo, pero es después de la Segunda Guerra Mundial que se vinculan los conceptos de cooperación y desarrollo, desde el “momento en que se registra la existencia de dos grupos de países claramente diferenciados, por lo que a sus niveles de

desarrollo se refiere, y en el que unos, aquellos que disfrutaban de una mejor situación, se comprometen -por diferentes motivaciones- a ayudar en los procesos de desarrollo de los otros, que soportan unas condiciones más desventajosas”(Vidal Villa, 1995).

Esos niveles de desarrollo estaban definidos, según lo plantea Escobar (1996) al analizar la doctrina Truman, por “los niveles de industrialización y urbanización, tecnificación de la agricultura, rápido crecimiento de la producción material y los niveles de vida, y adopción generalizada de la educación y los valores culturales modernos”. Y las diferencias entre países generaron en aquellos más ricos el “sueño” de hacer posible que todos los países del mundo disfrutaran de lo que ellos estaban viviendo, y es así como surgen una serie de teóricos y políticos expertos que buscaron fórmulas para lograr que los países pobres llegaran a los niveles tan anhelados de **desarrollo**. De esta manera se divide el mundo en dos, el desarrollado y el no desarrollado, y muchos de ambas partes estaban y siguen convencidos, de que ser no desarrollado es un problema y de que el objetivo de los estados es garantizar a su población condiciones de desarrollo (Escobar, 1996). “Pero esta es una concepción mecánica, que implica que lo único que se debe hacer es trasladar los modelos, adjudicar la capacidad financiera y transferir el conocimiento necesario para que de manera automática se generen las condiciones de vida deseada; nada más alejado de la realidad si se concibe que el atraso y la dependencia estructural obedecen a condicionantes históricos, políticos y económicos que han dejado relegadas a las economías del Sur, a condiciones de subdesarrollo, donde el tránsito a estadios de desarrollo pasa por un cambio estructural en las relaciones con el Norte” (Rendón, 2006, p 25).

Igualmente han existido otra serie de teóricos y expertos que se han encargado de estudiar el concepto de desarrollo y plantear sus desventajas y perjuicios en el momento en que se decide que todos los países deben apuntar a lo mismo.

Además si la mayor porción de la cooperación se ha dirigido a ayudar a los países para que se desarrollen, los resultados no han sido los esperados, si bien las condiciones de la población de algunos países pobres han mejorado en términos de índices de salud y educación, este proceso ha venido acompañado de una creciente desigualdad, y en la mayoría de los casos las políticas de cooperación al desarrollo generan mayores dependencias e injusticias, en lugar de autonomía y capacidad para los pueblos receptores, mostrando que el interés de los donantes está en mantener el modelo económico global (Cors Oroval).

De acuerdo con las afirmaciones de Guáqueta (1995, p. 3), no es posible plantear un concepto general de cooperación en el escenario de las relaciones internacionales, pero a partir de ciertos argumentos convergentes y complementarios de autores como Keohane, Milner, Axelrod, Miller y Adler ha sido posible establecer que “las acciones de cooperación son comportamientos que involucran una multiplicidad de intereses, que implican el ajuste mutuo de políticas “para que todas las partes terminen mejor” y que en la mayoría de los casos incluyen contraprestaciones.”

Así como definir la cooperación como un concepto general se complica en la medida en que la misma se ha venido especializando temática y procedimentalmente (Guáqueta, 1995, p. 3) de acuerdo con los intereses de los países donante y receptor, clasificar los tipos de cooperación enfrenta la misma situación, para este ejercicio se tomará la clasificación presentada por Gómez Galán (2003), en la cual los tipos más comunes de cooperación son: cooperación técnica, cooperación financiera, ayuda humanitaria y de emergencia, ayuda alimentaria, canjes de deuda, cooperación cultural y pasantías.

Por su parte Nuechterlein (1975) afirma que los gobiernos cuentan con una serie de herramientas para apoyar o defender los intereses nacionales y enfrentar las

amenazas a los mismos que se puedan dar en el extranjero, aclarando que estos instrumentos pueden tener mayor o menor influencia sobre la fuente de dicha amenaza. El término cooperación no aparece dentro de estos instrumentos, pero sí se definen herramientas que encajan dentro de la clasificación de Gómez Galán, siendo éstos: los intercambios educativo, cultural y científico; la ayuda humanitaria; la ayuda técnica; la ayuda económica, y la ayuda militar (Nuechterlein, 1975, p. 10); estas son las herramientas que entregan recursos económicos, humanos, tecnológicos o militares, sin una contraprestación aparente pero con la intención de influir las políticas de los países a los que se aplica o fomentar allí los intereses nacionales del país donante.

A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que surgió el concepto de cooperación para el desarrollo, las razones que han motivado a los diferentes países para brindar cooperación han cambiado, y para hacer un recuento de las principales el texto de Castillo (2003) es de gran utilidad: durante la Guerra Fría la motivación fue evitar el avance comunista en los países menos desarrollados; en los años ochenta con la implementación de las políticas neoliberales se buscaba elevar el consumo de los países menos desarrollados y de esta manera ampliar los mercados para la producción de los países desarrollados. En la década de los noventa la orientación de la cooperación tenía que ver con la defensa y conservación de los recursos naturales, y finalmente, a partir del 11 de septiembre de 2001 el argumento es la seguridad nacional donde el enemigo es el terrorismo. Sea cual sea la motivación es evidente que no son intereses filantrópicos los que mueven a los países a entregar sus recursos a otros menos favorecidos, “para buena parte de gobiernos de países en desarrollo la cooperación es asumida como injerencia” (Ramírez, 2005).

### **2.1.2. La dinámica de la cooperación en Colombia**

Retomando los cambios que se han presentado en el mundo en términos de las razones que han motivado a los países para brindar cooperación, Colombia, como beneficiaria de esta cooperación puede ser ubicada en algunos de esos momentos. Antes de la Segunda Guerra Mundial ya se realizaban en Colombia las misiones económicas internacionales, en las cuales expertos de los países desarrollados recomendaban las medidas económicas necesarias para el desarrollo de los países menos desarrollados (Arévalo, 1997, pp. 7-9). Ya en la posguerra un importante ejemplo de la estrategia de cooperación que emprendió Estados Unidos para evitar la expansión del comunismo en América Latina, fue la Alianza para el progreso de la que uno de los mayores beneficiarios fue Colombia; y actualmente en el marco de la lucha contra el terrorismo Colombia recibe recursos de Estados Unidos a través del Plan Colombia (Benítez, 1994). Durante los noventa, las motivaciones que generaron asistencia económica hacia Colombia estuvieron enfocadas a la lucha contra el narcotráfico, pues “desde la administración de Virgilio Barco (1986-1990) Colombia reclamó el reconocimiento simbólico y material por parte de Estados Unidos y de Europa de su “corresponsabilidad” en la industria de las drogas y, por consiguiente, en los problemas de Colombia. La asistencia se destinó principalmente a fortalecer la capacidad policiva y judicial y a programas de desarrollo económico”; a finales de esa década el conflicto armado colombiano complementó las prioridades frente a la cooperación dirigida al país. (Guáqueta, 2005, pp. 41-42) Pero esto también estuvo fundamentado en que Colombia pasó a ser un país de renta media y los recursos de cooperación tendieron a disminuir, por lo que se buscaron otras justificaciones para conseguir recursos, que para el caso fueron el narcotráfico y el conflicto armado, problemas internos que se insertaban en las prioridades de la agenda internacional (Ramírez, 2005, p. 301).

Existen dos grandes problemas de la cooperación en Colombia que de acuerdo con Ramírez (2005) pueden denominarse como una institucionalidad débil e inestable y la ausencia de una política de Estado al respecto. Desde 1968, año en que se creó la División Especial de la Cooperación Técnica Internacional (DECTI), han surgido diferentes entidades que paralelamente manejaron el tema de la cooperación, como las Comisiones de Vecindad desde 1989, la Consejería de Asuntos Internacionales de la Presidencia creada en 1990, la Oficina de Cooperación de la cancillería creada en 1992 y las Comisiones Mixtas de Cooperación Técnica y Científica que comenzaron a crearse desde mediados de los 90, además de las oficinas especializadas que fueron creando los diferentes entes territoriales del orden nacional, departamental o municipal. Esta multiplicidad de entidades no estaban coordinadas entre sí, ni tampoco existía una política nacional que estableciera las prioridades para la cooperación. Posteriormente en el período del presidente Samper (1994-1998) y a partir del documento 2768 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) se crearon el consejo nacional de cooperación internacional y el comité intersectorial de cooperación internacional; también se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) para coordinar, administrar, asesorar y promover la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable, que recibe y otorga Colombia. A pesar de que la Agencia se ha mantenido en los dos gobiernos posteriores (Pastrana 1998-2002 y Uribe 2002 - ), lo cual es un aspecto positivo que le permite a la entidad la estabilidad para consolidarse como la líder en el tema, los frecuentes cambios en su adscripción indican su poca autonomía y la dependencia a las necesidades políticas del gobierno de turno.

Uno de los primeros esfuerzos por ligar la cooperación a las prioridades definidas desde la política exterior se podría ejemplificar en lo que hizo el presidente Virgilio Barco (1986-1990) a través del Programa Especial de Cooperación (PEC)

mediante el cual se pidió apoyo internacional para la lucha contra el narcotráfico, iniciativa que fue continuada por el presidente César Gaviria (1990-1994). La siguiente iniciativa importante dirigida a tener una estrategia de cooperación clara y ajustada a la política exterior se tuvo en 2004 cuando el gobierno colombiano definió la Estrategia de cooperación internacional, que parte del plan de desarrollo y que dan continuidad al tema de la responsabilidad compartida. Para 2007 se elaboró la segunda Estrategia de cooperación internacional, que no será revisada en este trabajo de grado ya que hace parte del segundo período presidencia de Álvaro Uribe Vélez (Ramírez, 2005); pero es importante resaltar los esfuerzos que se han hecho para darle coherencia y estabilidad a la estrategia de cooperación en Colombia.

Hasta el momento se han hecho avances para enfrentar y solucionar la inestabilidad institucional y la ausencia de una política de Estado en el tema de la cooperación que padece Colombia, pero aún falta mucho por avanzar. Es necesario fortalecer la autonomía y estabilidad de la política exterior y dentro de sus herramientas, de la estrategia de cooperación internacional, pues sus objetivos no pueden depender de cada gobierno sino de las necesidades del país, las cuales se mantienen en el tiempo mientras los gobiernos cambian. Es un punto a cuestionar la necesidad de los gobiernos, a partir de Virgilio Barco, de gestionar la consecución de más y más recursos vía cooperación, aunque ya no seamos un país pobre de acuerdo con los estándares internacionales, será entonces que el hecho de que pasemos a ser un país de renta media es negativo. No se puede negar que la problemática del narcotráfico, el conflicto armado y el terrorismo están ligados con dinámicas y realidades internacionales, que son problemáticas que van más allá de las fronteras nacionales y que requieren acciones y soluciones conjuntas de más de un Estado, pero pareciera que en lo que a cooperación se refiere, el hecho de tener esas problemáticas fuera un alivio pues se cuenta con una justificación para seguir recibiendo recursos. La lógica

debería ser que la estrategia se dirigiera a recibir cada vez menos recursos por estos temas, en la medida en que se van solucionando. O, como plantean Tokliatan y Carvajal (1994), se deberían encontrar espacios de cooperación en los que la condicionalidad fuera positiva, como la preservación del medio ambiente dada nuestra gran biodiversidad, y de esta manera obtener recursos de manera creciente.

### **2.1.3. Retos que enfrenta la Cooperación Internacional**

Ahora bien, si la cooperación internacional surgió como una estrategia mundial para erradicar la miseria en el planeta, esa situación no se ha dado ni en Colombia ni en el mundo. Han pasado más de cincuenta años desde que la cooperación al desarrollo empezó a implementarse, tiempo en el que se han visto cambios y logros. Por ejemplo, se puede retomar la comparación que se realiza en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2005, en el cual se menciona que desde el primer informe sobre Desarrollo Humano que se elaboró en 1990 es mucho lo que se ha avanzado: “En promedio, la gente de los países en desarrollo no sólo cuenta hoy con mejor salud y educación y está menos empobrecida, sino que tiene también mayores probabilidades de vivir en una democracia pluripartidista. Desde 1990, la esperanza de vida en estos países aumentó en dos años, mueren tres millones de niños menos al año, 30 millones más de niños van a la escuela y más de 130 millones de personas han salido de la pobreza extrema”. Pero así como se han visto progresos, también se han visto grandes retrocesos: continuando con el Informe sobre Desarrollo Humano de 2005 se resalta que “En 2003 y en lo que constituye un retroceso sin precedentes, 18 países con una población total de 460 millones de personas bajaron su puntuación en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) respecto de 1990. En medio de una economía mundial cada vez más próspera, 10,7 millones de niños no viven para celebrar su quinto cumpleaños y

más de 1.000 millones de personas sobreviven en condiciones de abyecta pobreza con menos de un dólar al día. Por su parte, la epidemia del VIH/SIDA ha causado el retroceso más grande en la historia del desarrollo humano y en 2003 cobró la vida de tres millones de personas e infectó a otros cinco millones. Como resultado, millones de niños han quedado huérfanos” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005).

La Declaración del Milenio, que dio origen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), fue un compromiso que los gobiernos del mundo asumieron (por lo menos en el papel) “para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”, y el plazo para cumplir con esta meta es el año 2015, pero en el informe de avances presentado en 2005 se nota lo mucho que falta por hacer y si se mantienen las tendencias actuales será muy difícil cumplir los ODM, adicionalmente y con gran preocupación se observa que las desigualdades que ya eran profundas, siguen aumentando.

Es precisamente en el tema de la **desigualdad** en donde se encuentra el mayor reto, la cooperación internacional en más de cincuenta años no ha logrado disminuir la desigualdad, por el contrario, la situación empeora. Y aunque muchos países parecen mejorar sus condiciones en términos de desarrollo humano, estos datos son promedios nacionales que ocultan las grandes brechas que se encuentran al interior. La desigualdad se presentan en términos de ingresos, género, identidad de grupo, ubicación geográfica, entre otros, y estas desigualdades se refuerzan unas a otras y disminuyen las oportunidades a las que puede acceder una persona en su vida.

La cooperación es una herramienta que puede y debe renovarse para que esté en capacidad de generar los resultados que requiere la situación actual de la pobreza

en el mundo. En primer lugar las decisiones relacionadas con la cooperación deben dejar de tomarse en el Norte, el Norte no puede seguir decidiendo que es lo bueno para el Sur, y pesar de que esta situación ya ha sido reconocida, aún no hay coherencia por parte de los países del Norte para cambiar este modo de acción (Rendón, 2006, p 24). En segundo lugar, y dado que parte de los recursos de cooperación han generado dependencia de las comunidades en vez de soluciones estructurales que les permitan defenderse por sí mismas, se requiere generar proyectos de continuidad pero con horizontes y objetivos claros, que respondan a las particularidades de las comunidades y en cuyo diseño participen más activamente los beneficiarios. Por otra parte existen tres pilares de la cooperación internacional que deben ser renovados (definidos en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2005): la asistencia para el desarrollo en términos de calidad, cantidad, continuidad y apropiación por parte del país receptor. El comercio internacional mediante el establecimiento de leyes más justas, desmontando medidas proteccionistas de los países ricos como los subsidios y las normas de origen. Y la seguridad a través de la construcción de un marco para la seguridad colectiva prestando mayor atención a los países en conflicto, condicionando los flujos de recursos y armas que alimentan los conflictos.

Nuevamente acá tienen un papel primordial los intereses nacionales, probablemente el beneficio que puede representar a un país poderoso con capacidades de entregar recursos y cooperar con otros menos afortunados no es suficiente, no hay una motivación lo suficientemente fuerte que genere cambios reales en la situación, o es posible que convenga más que la situación se mantenga como está en la medida en que los más poderosos se estén beneficiando.

## **2.2. INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN COLOMBIA**

En Colombia la función de formular y orientar la Política de Cooperación internacional está repartida entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Viceministerio de Asuntos Multilaterales y la Dirección de Cooperación Internacional, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, dependiendo esta última directamente de la oficina de la Presidencia de la República. La relación directa de la presidencia con la política de cooperación internacional, facilita que en este gobierno dicha cooperación esté en función de iniciativas de gobierno, como la Política de Seguridad Democrática, situación que podrá verse en el desarrollo de este apartado, en el que se abordará en primera instancia la manera en que la plataforma de gobierno vincula a la cooperación dentro de sus estrategias, y en segundo lugar el proceso de conformación de la Estrategia de Cooperación Internacional en Colombia.

### **2.2.1. Elementos de la plataforma oficial que muestran la cooperación**

Así como se ha revisado a lo largo de este capítulo el concepto de cooperación y su dinámica en Colombia, es pertinente complementar esta información con la identificación de la cooperación internacional como una estrategia para el logro de los objetivos nacionales a partir de la revisión de los documentos de la plataforma oficial: el Manifiesto Democrático (propuesta de gobierno del entonces candidato Álvaro Uribe Vélez), la Política de Seguridad Democrática (PSD), el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 (PND), y la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, documentos que fueron revisados en el primer capítulo con el fin de determinar cómo se estructuraba en ellos la definición del interés nacional.

## - **Manifiesto Democrático**

En el caso del Manifiesto democrático se abarca el tema de la cooperación en la sección *Seguridad Democrática*, allí se plantea a la cooperación como una alternativa de solución para problemáticas como la droga y la violencia, vinculando el tema de la corresponsabilidad. Se menciona el Plan Colombia, dejando claro que se le dará continuidad y se plantearán cambios, ampliando su campo de acción, como efectivamente se hizo. Desde este punto también se hace énfasis en la necesidad de que el resto del mundo no sea indiferente al sufrimiento del pueblo colombiano, y se considera la solicitud de una misión humanitaria de la ONU. Este punto deja en claro que la cooperación internacional para este gobierno tendrá un objetivo, y es apoyar la propuesta de seguridad democrática, pues es en el único apartado que se menciona. También se deja ver uno de los objetivos de política exterior: mejorar la comprensión de la realidad del país en el entorno internacional, el cual está incluido en el punto 31 del Manifiesto Democrático.

## - **Política de Seguridad Democrática**

En la Política de Seguridad Democrática se define el problema del conflicto en Colombia como terrorismo y desde ese punto de vista se relaciona con los convenios e iniciativas internacionales y requiere acciones multilaterales y cooperación internacional. De la misma manera se presenta el problema de las drogas ilícitas como una situación que trasciende fronteras y requiere acciones conjuntas, haciendo énfasis en la corresponsabilidad, y reiterando más adelante esta situación al definir las nuevas amenazas de finanzas ilícitas, drogas ilícitas y tráfico de armas. Finalmente en las líneas de acción, para eliminar el negocio de

las drogas ilícitas se presenta la estrategia de la acción social con sustitución de cultivos, alternativas productivas, etc. para los campesinos, y aunque no se menciona la necesidad de cooperación en este punto, ya se ha planteado en las acciones multilaterales que requiere la lucha contra esta amenaza (Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 20).

#### - **Plan Nacional de Desarrollo**

El Plan Nacional de Desarrollo cuenta con una sección denominada “la dimensión internacional”, en ella se describen cinco escenarios de acción internacional: la responsabilidad compartida, las relaciones bilaterales, las relaciones multilaterales, las comunidades colombianas en el exterior y la cooperación internacional, escenarios que concuerdan con los objetivos de política exterior que fueron definidos desde el Ministerio de Relaciones Exteriores. En lo que tiene que ver con la Cooperación Internacional dentro del PND se plantea que su objetivo es “crear conciencia en la comunidad internacional sobre el esfuerzo y compromiso de Colombia en la lucha contra fenómenos como el tráfico de drogas, la violación de los derechos humanos y la destrucción del medio ambiente, asociados con el conflicto que vive el país, problemas que trascienden fronteras y hacen necesaria la cooperación de otras naciones”; para la solución de estas problemáticas el gobierno plantea una serie de programas pero sus costos exceden la capacidad del Estado Colombiano por lo que se hace necesario recurrir a recursos de cooperación para hacerlos realidad, situación que solo será posible a partir de la comprensión de la situación por parte de los posibles cooperantes. Igualmente otro objetivo será adecuar el Sistema nacional de cooperación internacional, para posibilitar la interlocución entre los diferentes niveles de gobierno, las fuentes cooperantes y las entidades ejecutoras de la cooperación. Nuevamente es claro

la asociación que se hace entre la cooperación y la problemática del conflicto armado que aqueja al país<sup>6</sup>.

#### - **Posición del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia**

El Ministerio de las Relaciones Internacionales es uno de los actores más importantes en cuanto al desarrollo y aplicación de la Cooperación Internacional en Colombia, y debe trabajar de la mano con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, pues en principio es el Ministerio el encargado de ejecutar la política exterior de Colombia, y siendo la cooperación internacional una de las herramientas de esa política su relación es indiscutible. En efecto, los objetivos de política exterior definidos por el Ministerio pueden apoyar la cooperación o se apoyan en ella, por ejemplo, mejorar la comprensión de la realidad del país en el entorno internacional, facilitará que los posibles cooperantes apoyen los programas nacionales con recursos; así mismo claramente el objetivo denominado consolidar las relaciones de integración, cooperación y desarrollo con los países vecinos y con la región, incluye dentro de las tareas del Ministerio la de favorecer, entre otros, el tema de la cooperación internacional.

#### **2.2.2. Estrategia de Cooperación Internacional en Colombia (ECI)**

El término estrategia, de acuerdo con el diccionario de la real lengua española, se refiere al “Arte, traza para dirigir un asunto”, y ajustándolo a la terminología empresarial, se puede decir que es la habilidad para definir una forma de actuar

---

<sup>6</sup> Es de resaltar que para el momento de la construcción de dicho Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 aún se hablaba indistintamente de conflicto interno y terrorismo.

que permita conseguir un objetivo determinado. En esta medida la Estrategia de Cooperación Internacional es una de las formas utilizadas por el gobierno para lograr sus objetivos, los cuales están definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Por tanto la ECI es una herramienta que coadyuva a la ejecución del PND, y éste a su vez como vimos en el desarrollo del primer capítulo, contiene en sus objetivos los elementos de interés nacional. Dentro de los principios que orientan la ECI se deja en claro que el fundamento de la misma está en enfocar los recursos de ayuda internacional en la solución de los problemas estructurales que enfrenta Colombia, entre ellos la pobreza, la cual es una problemática directamente relacionada con el concepto de interés nacional, específicamente el denominado bienestar económico de la población. Para lograrlo se aclara la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho; la importancia del concepto de responsabilidad compartida; y dirigir los recursos hacia proyectos que fortalezcan las instituciones, los esfuerzos en el tema económico y social, generen empleo y disminuyan los efectos de la violencia.

La construcción de la ECI fue el resultado de un esfuerzo por desarrollar un proceso participativo que involucró diferentes actores: los representantes de los países que hoy conforman el G24<sup>7</sup>, la Comisión Europea, los nuevos países miembro de la Unión Europea, las organizaciones que hacen parte de la ONU, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el FMI, el Banco Mundial y representantes de la sociedad civil. Estos actores se reunieron con el fin de analizar los temas prioritarios del país para que sobre ellos las fuentes enfocaran la cooperación. Dentro de ese proceso de construcción de la ECI el gobierno lideró varias acciones para interlocutar con los diversos sectores y recoger sus aportes sobre las líneas de cooperación en cada una de las áreas propuestas. Igualmente se conformó la Comisión de Seguimiento la cual

---

<sup>7</sup> Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza.

monitoreó y coordinó el proceso. El resultado fue la ECI 2003-2006, en la cual se registró la existencia de acuerdos mínimos en torno de los cuales se debía soportar la demanda de cooperación internacional, aunque persistieron diferencias de enfoque relacionadas con algunas políticas públicas de la administración del presidente Uribe (Rojas, C., 2008).

Uno de los principales resultados del proceso de construcción de la ECI fue la definición de seis bloques temáticos: bosques, reincorporación a la civilidad, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del Estado Social de derecho y Derechos Humanos, programas regionales de desarrollo y paz, y desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria; dentro de estos bloques temáticos deberán enmarcarse los recursos de cooperación que se gestionen y desde allí aportar al logro de los objetivos del PND. Es así como se afirma en el documento de la Estrategia de Cooperación internacional, que ésta es “parte integral de la política de desarrollo e inserción internacional del país que se recoge en el Plan Nacional de Desarrollo y está orientada a complementar los esfuerzos del estado y a potenciarlos en beneficio de la nación”, y que está orientada por los objetivos que en el PND se definen como son la seguridad democrática, la reactivación económica y equidad social, y la eficiencia del Estado. Cada uno de los bloques temáticos se inserta en los objetivos del PND en su definición planteada en el documento de la ECI, como se puede observar a continuación:

El primer bloque temático se denomina Bosques, y es acorde con el objetivo de reactivación económica y equidad social ya que está dirigido a aprovechar una ventaja comparativa de Colombia y promover la competitividad, con manejo sostenible de los bosques. De igual manera le apuntan a la seguridad democrática en términos de desarticular la producción y el tráfico de drogas ilícitas, pues ofrece una alternativa de ingresos para las familias que están en riesgo de tomar esa opción como alternativa de supervivencia. Y finalmente

aporta también a la eficiencia del Estado pues pretende fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones públicas y privadas encargadas de administrar, conservar y fomentar el uso y aprovechamiento sostenible de los bosques.

El bloque temático denominado Reincorporación a la civilidad cuenta con ocho líneas estratégicas de cooperación que son coherentes con los objetivos del PND especialmente con tres de ellos, por un lado está el de brindar seguridad democrática dado que se busca debilitar a los grupos armados y reducir la acción de los violentos. Por otra parte se relaciona con los objetivos de Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, y con Construir equidad social, pues se pretende evitar que más ciudadanos opten por las armas, desarrollar el concepto y la metodología de la justicia restaurativa y de reparación, restaurar los derechos de niños y niñas vinculados a los grupos ilegales, reconstruir el capital humano, social y físico de la nación, y propiciar la reconciliación nacional y la paz.

El siguiente bloque temático es Desarrollo productivo y alternativo, que también hace aportes a la Seguridad democrática porque apunta al desarrollo alternativo como opción a la problemática de cultivos ilícitos, al igual que se orienta a los objetivos del PND de impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo porque está dirigido al fortalecimiento comercial en relación con los mercados internacionales, y al objetivo Construir equidad social puesto que también se pretende fortalecer las micro, pequeñas y medianas empresas.

El bloque temático denominado Fortalecimiento del estado social de derecho y los derechos humanos, a través de sus líneas estratégicas, está acorde con la Seguridad democrática en lo relacionado con los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario fortaleciendo al Estado y protegiendo grupos poblacionales vulnerables; así mismo el fortalecimiento de la administración de

justicia que también es una línea estratégica de este bloque, está contemplado dentro del objetivo de brindar seguridad democrática, y busca lograr coordinación y mayores y mejores herramientas para que el Estado esté en capacidad de ejercer su función de impartir justicia. Por su parte, la línea estratégica de lucha contra la corrupción apunta al logro del objetivo del PND denominado a incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, y busca prevenir al igual que sancionar la corrupción, y de esta manera mejorar la percepción del Estado por parte de la ciudadanía y la eficiencia en su funcionamiento.

Los Programas regionales de desarrollo y paz, constituyen otro de los bloques temáticos de la ECI y también son una de las estrategias dentro del PND para brindar seguridad democrática a través del desarrollo de las zonas deprimidas y de conflicto. A través de este programa se pretende fortalecer la institucionalidad pública y las organizaciones sociales, desarrollar la planeación participativa regional, promover la cultura y el conocimiento como capacidad competitiva, impulsar la resolución pacífica de conflictos, desarrollar procesos y proyectos productivos, teniendo en cuenta el manejo ambiental sostenible.

Finalmente se encuentra el bloque denominado Desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria – plan de acción humanitaria, que está dirigido a afrontar una de las problemáticas más graves que enfrenta el país, el desplazamiento forzado. Este bloque temático está enmarcado dentro del objetivo del PND de brindar seguridad democrática, específicamente en lo relacionado con la protección y promoción de los derechos humanos y el DIH, dirigiendo esfuerzos y recursos para proteger los derechos de la población afectada, brindarles atención en alimentación, salud, educación, bienestar familiar, transición económica, y para lograr una mayor coordinación y capacidad institucional.

Es importante resaltar también que en relación con las Metas de Desarrollo del Milenio, en la ECI se afirma que éstas, como compromiso internacional asumido por Colombia, constituyen criterios orientadores de la gestión nacional tanto para la formulación del PND como en el contenido de los seis bloques temáticos que conforman la Estrategia.

En el marco de cada uno de los bloques temáticos el gobierno realizó gestiones y generó compromisos con las fuentes de cooperación para direccionar los recursos de acuerdo con las prioridades presentadas en la ECI. El siguiente cuadro muestra cómo fue el resultado de dicha gestión, indicando el monto de los recursos para cada bloque temático, los cuales deberán ejecutarse en un plazo que, dependiendo de los programas y actividades que desarrolla cada bloque temático, oscila entre dos y cinco años:

**Cuadro 1 Comparación entre los recursos programados y obtenidos para la ejecución de la ECI para el periodo 2004-2006**

BLOQUE TEMÁTICO	RECURSOS EN DÓLARES PROGRAMADOS		TOTAL EN DÓLARES	RECURSOS INTERNACIONALES EN DÓLARES OBTENIDOS 2004-2006	% DE EJECUCIÓN
	Nacionales	Internacionales			
Bosques	74.237.310	67.627.394	141.864.704	9.850.977	14,57%
Reincorporación a la civilidad	77.160.218	143.025.736	220.185.954	9.636.294	6,74%
Desarrollo productivo alternativo	96.460.556	142.785.801	239.246.357	118.149.970	82,75%
Estado social de derecho y DDHH	246.106.544	107.028.633	353.135.177	77.862.416	72,75%
Programas regionales de desarrollo y paz	15.053.941	22.522.509	37.576.450	36.644.304	162,70%
Desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria – PAH	29.493.372	137.886.405	167.379.777	131.545.434	95,40%
TOTAL	538.511.941	620.876.478	1.159.388.419	383.689.395	61,80%

Fuente: Construcción propia a partir de la programación de la financiación de la Estrategia de Cooperación Internacional (febrero 2005) y la tabla volumen de cooperación orientado a la Estrategia 2004-2006 del Informe de gestión 2002-2006 (agosto 2006)

La información anterior está complementada con los datos del Informe de Gestión 2002-2006 donde se consignan las cifras de cooperación internacional que fueron registradas entre 2004 y 2006, específicamente desde el último trimestre de 2004, fecha en la que finalizó la primera fase del proceso de construcción de la Estrategia hasta el tercer trimestre de 2006, fecha en que se construyó el informe. La información del cuadro 1 permite observar que en cerca de dos años de implementación de la estrategia, la obtención de recursos ha sido muy exitosa para el bloque temático Programas regionales de desarrollo y paz que obtuvo más del 100% en dicho periodo, ha sido muy buena para Desplazamiento forzado y asistencia humanitaria – PAH, Desarrollo productivo alternativo y Estado social de derecho y DDHH que obtuvieron más del 70%, y poco eficiente, más aún si se compara con los demás bloques, en lo que se refiere a Bosques y Reincorporación a la civilidad, que no obtuvieron más del 15%. Esto puede tener dos motivaciones, por un lado no existen certezas de cuántos son los recursos que ingresan por cooperación internacional al país, pues muchos son canalizados a través de ONG's y no son reportados a la Dirección de Cooperación Internacional, y por otra parte el tema de bosques puede ser el que menos se relaciona con la PSD, en cuanto a lo relacionado con reincorporación a la civilidad dado que el proceso ha sido en su mayoría con paramilitares y las reservas a nivel internacional que existen al respecto pudieron generar menor interés en desarrollar esta temática.

Sin embargo en el Informe de Gestión al que se hace alusión en el párrafo anterior se justifica dicha disparidad en los recursos obtenidos para los diferentes bloques temáticos en “las circunstancias particulares por las que atraviesa nuestro país,

que hacen que las demandas de cooperación se hayan concentrado mayoritariamente en los temas de Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos, con el apoyo de Estados Unidos, la Comisión Europea y España; Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria, con contribuciones especialmente a través de Suiza, Holanda, Suecia, España, Canadá, Japón, ACNUR, OCHA y PMA; y Desarrollo Productivo y Alternativo, con la cooperación relevante por parte de la Agencia USAID de Estados Unidos”.

Desde su definición y justificación, hasta la formulación de sus bloques temáticos, es indiscutible que la ECI ha sido diseñada para respaldar las políticas nacionales, especialmente una, la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Y es que con el éxito de esta política el gobierno plantea que las demás problemáticas que aquejan al país serán solucionadas, y es de esta manera que presenta la realidad colombiana ante la comunidad internacional; lo que queda en evidencia al revisar las siguientes líneas de la ECI:

“En Colombia, como en otras latitudes, la violencia y el terrorismo se financian principalmente a través del negocio transnacional de las drogas, sus delitos conexos como el desvío de precursores químicos, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, y otras actividades criminales como el secuestro y la extorsión. Esta situación, compromete el desarrollo económico y social de la nación, vulnera el estado de derecho, debilita la institucionalidad democrática y afecta de manera particular e indiscriminada a la población civil.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003)

La visión de la realidad del país en estos términos es obtusa y limitada, se concentra en una problemática, real y seria, pero no la única. El resultado es una Estrategia de Cooperación Internacional también limitada en la que sus ejes temáticos solo apuntan a financiar proyectos que se coordinan con la Seguridad Democrática, y el único bloque temático que no tienen una relación tan directa con

dicha política, y que se enfoca a aprovechar y potenciar una ventaja comparativa existente, el de Bosques, es precisamente uno de los que menos recursos ha obtenido, y esta resultado que se justifica en que la situación actual del país exige que se dé prioridad a la Seguridad Democrática, repitiendo el círculo vicioso y confirmando lo limitado de la visión.

### **3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL INTERÉS NACIONAL DE COLOMBIA ¿SON COMPATIBLES?**

Previamente en este trabajo se mostró cómo están reflejados los elementos del interés nacional en los lineamientos que definieron la política del primer gobierno del presidente Álvaro Uribe y cuáles fueron los resultados de su gestión en la protección de dichos intereses, en especial los esfuerzos en términos de la política exterior. A partir de allí fue posible identificar la cooperación como una herramienta de política exterior que apoyó la ejecución de los objetivos de gobierno, a través de una estrategia en la que se definieron seis ejes temáticos y se dio prioridad a la Política de Seguridad Democrática. En este tercer capítulo se pretende identificar cuáles han sido los principales resultados de la cooperación internacional en Colombia, para de esta manera entender si los logros de la cooperación han apuntado a la protección del interés nacional. Para ello es necesario tener claro cuáles son las principales fuentes de cooperación internacional para Colombia, cuáles han sido las motivaciones que han generado dicha cooperación, y cómo se ha beneficiado Colombia de la misma.

#### **3.1. PRINCIPALES COOPERANTES**

De acuerdo con el informe de gestión 2002-2006 de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social (2006), y como se detallará más adelante en este capítulo, las mayores fuentes de cooperación internacional se encuentran en primer lugar y de manera bilateral en Estados Unidos, que para 2005 aportó el 38% de los recursos, y en segundo lugar en el conjunto entre la Comisión Europea de manera multilateral y los países miembros

de la Unión Europea de manera bilateral, a los cuales corresponde el 37,5% de la cooperación en 2005 (Acción Social, 2006, p. 8). Lo anterior refleja la importancia de analizar la dinámica de estos dos donantes, con el fin de identificar las motivaciones que generan tan importante movilización de recursos hacia nuestro país.

### **3.1.1. Estados Unidos**

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) es la agencia federal independiente responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria exterior de los Estados Unidos en todo el mundo. La ayuda exterior de los Estados Unidos ha tenido siempre el doble propósito de apoyar los intereses de la política exterior estadounidense, expandiendo la democracia y el libre mercado y, al mismo tiempo mejorar la vida de los ciudadanos de los países en desarrollo. USAID ha sido el principal órgano de los Estados Unidos en brindar asistencia a los países que se recuperan de un desastre, tratan de salir de la pobreza y se embarcan en reformas democráticas.

USAID posee cuatro departamentos geográficos (responsables por las actividades globales en los países donde se tienen programas): África Sub-Sahariana (AFR), Asia y el Cercano Oriente (ANE), América Latina y el Caribe (LAC) y Europa y Eurasia (E&E); y tres departamentos funcionales (que ejecutan los programas de la entidad de carácter mundial o que van más allá de las fronteras geográficas): Salud Mundial, Desarrollo Económico, Agricultura y Comercio, Democracia, Conflictos y Asistencia Humanitaria ([www.usaid.gov](http://www.usaid.gov), 2009).

Durante los años 80 en el gobierno Reagan, la lucha contra las drogas ilícitas se instrumentalizó con más fuerza en EEUU, gracias a que se le declaró un estatus

de amenaza a la seguridad nacional de dicho país “dado el crecimiento de las mafias que aumentaron su poder económico y político hasta el extremo de querer comprar submarinos y penetrar las burocracias estatales, legislativas y judiciales en varios países” (Guáqueta, 2001). Con la llegada del fin de la guerra fría, el tema de las drogas reemplazó al comunismo en su papel de enemigo a la seguridad y supervivencia de EEUU. Por su parte Colombia en el marco de la promoción del principio de la corresponsabilidad y presentándose como aliada de EEUU en la lucha antidrogas firmando convenios como el de extradición y el de asistencia legal mutua, volcó nuevamente los ojos de las ayudas estadounidenses hacia el país. En este contexto surgen la Estrategia Andina y el ATPA (Andean Trade Preference Act) como fuentes de cooperación desde EEUU hacia Colombia. Luego de la brecha de crisis que se creó durante la administración del presidente Ernesto Samper (1994-1998) en las relaciones entre EEUU y Colombia, la llegada de Andrés Pastrana (1998-2002) a la presidencia de Colombia y su “diplomacia por la paz”, le dio un nuevo aire a las relaciones y como consecuencia a la cooperación, “desde fines de los noventa Colombia era el tercer receptor de ayuda estadounidense a nivel internacional, después de Egipto e Israel, y en el primero por fuera del Medio Oriente. En el 2000, antes de la aprobación del Plan Colombia, Estados Unidos ya triplicaba sus recursos antinarcóticos para Colombia con relación al Perú, segundo receptor, y casi cuadruplicaba los destinados a México, tercer destinatario de la “ayuda” estadounidense” (Ramírez, 2003).

### **3.1.2. Motivaciones de Estados Unidos**

Es claro que los valores que promueve EEUU en el mundo son la democracia y el libre mercado, y con esos dos pretextos se han permitido invadir Estados y bloquear economías, de igual manera, como se mencionó previamente, el fin de la guerra fría y los ataques del 11 de septiembre, les ha obligado y permitido

encontrar nuevos enemigos, entre los cuales están indiscutiblemente el terrorismo y el narcotráfico, ambos presentes en Colombia. Todos esos factores pueden confluir en la retórica estadounidense, ejemplo de ello es la afirmación de Guáqueta (2001, p. 57) “los EEUU piensan que es más fácil trabajar con los Estados democráticos y adherentes al libre mercado y que éstos están más dispuestos a cooperar con la comunidad internacional en un esfuerzo común en contra de la industria de las drogas ilegales”.

El Plan Colombia, más que una ayuda para el país, es una de las herramientas que EEUU utiliza para promover sus intereses en Colombia. Por un lado están los intereses económicos, no es un secreto que “la ayuda norteamericana se apoya parcialmente en una disimulada presencia de numerosos agentes públicos y privados que venden bienes y servicios de defensa y seguridad, lo cual hace casi imposible cualquier control ciudadano sobre estos agentes, diluye las responsabilidades y hace que la rendición de cuentas no sea suficientemente clara [...] dichos agentes ejercieron el correspondiente lobby ante el congreso norteamericano para obtener los respectivos contratos, lo que explica, en alguna medida, por qué se aprueban unos programas y se descartan otros” (Ramírez, 2003).

Por otro lado sus intereses de seguridad, ya se ha mencionado que el narcotráfico es una amenaza para EEUU y “la estrategia antidrogas estadounidense parte del supuesto de que Colombia es el foco del problema en la región” (Esquivel, 2001), de esta manera el Plan Colombia le permite a EEUU involucrarse más en el conflicto colombiano e imponer su estrategia represiva.

Finalmente, en la promoción de la democracia y el libre mercado, la fuerte presencia de EEUU en Colombia, permite en algún grado “la búsqueda de

mercados abiertos y estables para las inversiones y los productos norteamericanos”.

### **3.1.3. La Unión Europea**

La Unión Europea cuenta con gran experiencia en lo que a cooperación se refiere, su proceso de integración ha estado basado en instrumentos de cooperación que le han permitido nivelar sus economías o disminuir las asimetrías, logrando preparar a cada país miembro, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Unión, en términos de infraestructura, reconversión industrial, fortalecimiento institucional, homogenización de política agrícola y telecomunicaciones. El instrumento utilizado ha sido los Fondos Estructurales, cuyo objetivo ha sido posibilitar a los distintos países converger hacia unos estándares de crecimiento y desarrollo (Rendón A., 2007).

El panorama de la cooperación al interior de la Unión Europea es muy distinto al que se puede identificar si se revisa la cooperación entre la Unión Europea y los países latinoamericanos, pues a pesar de que la ayuda se dirige hacia el comercio y las inversiones, o hacia la solución de necesidades básicas, no se han generado cambios en la estructura productiva o socio política de las naciones latinoamericanas, como sí se ha hecho al interior de la Unión. Además, tanto las relaciones como la cooperación de la Unión Europea hacia América Latina “han estado marcadas por coyunturas políticas y del entorno económico mundial que le imprimen intereses, como son los escenarios de correlaciones de fuerza con Estados Unidos y apertura de posibilidades para las inversiones de Europa” (Rendón A., 2007, p. 48).

Dentro de la estructura actual de la Unión Europea, existe una definición de los énfasis temáticos que debe tener la cooperación económica hacia los países de América Latina clasificados como con desarrollo económico relativamente avanzado, en la que los objetivos de dicha cooperación serán (Rendón A., 2007, p. 49).

- a) La mejora del potencial científico y tecnológico de los países beneficiarios a través de acciones de formación y transferencia de conocimientos técnicos;
- b) El apoyo institucional, tanto nacional como regional, para hacer más favorable al desarrollo y a la inversión el entorno económico, legislativo, reglamentario y social;
- c) El apoyo a las empresas o socios económicos mediante acciones de formación y promoción tecnológica y comercial.

En esta clasificación se ubican Colombia y los demás países de la comunidad Andina, pero para estos países y en especial para Colombia la situación de narcotráfico y conflicto interno ha significado un mayor desembolso de recursos de cooperación, a través de los cuales se intenta promover no sólo la democracia y los derechos humanos sino también las actividades antinarcóticas y la inversión. Además la Unión Europea ha manifestado su interés en promover la integración regional, y dada su experiencia en lo que concierne a integración, podría ser un aliado estratégico en el proceso, pero existen obstáculos importantes que han limitado esos avances, por el lado de la CAN las naciones andinas prefieren actuar solas o aliarse con grandes potencias externas en vez de cooperar con sus vecinos. Mientras que para la Unión Europea es claro que la región no es su prioridad, y la presencia de Estados Unidos es comparativamente abrumadora (International Crisis Group, 204).

Dentro del texto de la Constitución Europea, en su capítulo cuarto, se establece la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria; la sección 2 se dedica a la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países y la sección 3 a la ayuda humanitaria. En lo relacionado con cooperación existen seis áreas de trabajo: relación entre comercio y desarrollo; integración y cooperación regional; apoyo a políticas macroeconómicas y acceso igualitario a los servicios sociales; seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible; construcción institucional, y cooperación científica y tecnológica en apoyo del desarrollo (Rouquayrol y Herrero, citado en Garcés, 2005); estas áreas son el marco de acción para los proyectos a través de los cuales se ejecutarán los recursos de cooperación internacional en los diferentes países.

Así mismo, los programas de cooperación de la UE pueden dividirse en dos modalidades, programas de ámbito regional o por áreas geográficas que para la UE son cuatro: países ACP (África, Caribe y Pacífico); países mediterráneos; con Asia y América Latina, y países de Europa Central, Europa Oriental y los nuevos estados independientes; y programas temáticos que incluyen temas como democracia y derechos humanos, medio ambiente, igualdad de género, poblaciones desarraigadas y refugiados, lucha contra las drogas, y demás temas que competen a los problemas internos de los países en vía de desarrollo (Rouquayrol y Herrero, citado en Garcés, 2005). En este sentido Colombia se encuentra inmersa en los programas de cooperación por áreas geográficas, donde se le presta ayuda a temas como: proyecto de Fortalecimiento al sector justicia para la reducción de la impunidad colombiana, Programa de Fortalecimiento Institucional de la Capacidad Nacional Colombiana de Acción contra Minas y Laboratorios de paz (Acción Social, 2006, p. 29).

### 3.1.4. Motivaciones de la Unión Europea

El desarrollo de una política exterior común en la Unión Europea ha sido uno de los pasos más complejos dentro de su proceso de integración, precisamente porque no es una nación sino un conjunto de naciones cuyos intereses pueden converger pero no son los mismos. Un ejemplo de dichas divergencias puede verse en la política de la UE con respecto a la región andina, “si bien la UE se muestra renuente a prestar apoyo militar a Colombia; Francia, España y Gran Bretaña proveen asistencia militar y policial contra el terrorismo” (International Crisis Group, 2004, p. 11). Sin embargo se han planteado una serie de ejes básicos de la política exterior común que pueden explicar de manera general las actuaciones en el campo de la cooperación por parte de la UE:

- a) Fomento de la paz, la democracia y los derechos humanos
- b) Fomento del liberalismo y la economía de mercado al modo europeo: la liberalización comercial controlada por la política y al servicio del desarrollo, el bienestar y la estabilidad política.
- c) La regionalización con una doble finalidad: como vehículo para la inserción de economías pequeñas en la economía global y como posible base para el surgimiento de estructuras de gobernabilidad global sobre una base regional (Guinea, 2004, p. 3).

A partir de lo anterior puede verse que el interés político se refleja en la promoción de la paz, la democracia y los derechos humanos, lo cual se concreta en naciones estables que no amenazan la estabilidad europea. De igual manera se encuentra claro el interés económico, a través de la promoción del libre mercado y la regionalización, pues de esta manera se fortalecen mercados aptos para el intercambio comercial.

Por otra parte, “los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington y del 11 de marzo de 2004 en Madrid pusieron dramáticamente de relieve sus propios intereses de seguridad (International Crisis Group, 2004, p. 3)”, mostrando como la UE no es ajena a la preocupación por el terrorismo y la seguridad de sus Estados. E igualmente le preocupa el narcotráfico y el consumo de drogas.

Existen temas comunes entre la UE y los EEUU en relación con sus preocupaciones e intereses, temas como la seguridad, el terrorismo, el narcotráfico; sin embargo otro principio clave de la política exterior europea tiene que ver con la **autonomía** y **visibilidad** (International Crisis Group, 2004, p. 12) que pretende mantener frente a las actuaciones de los EEUU, y en ese sentido la UE procurará abordar los temas así sean comunes, de la manera que le permita mantener esa independencia frente a las políticas estadounidenses. Es así como, por ejemplo, sus actuaciones frente a la región andina, específicamente Colombia, promueven la democracia, los derechos humanos, las actividades antinarcóticos y la inversión, pero poniendo especial énfasis en la promoción de la paz y la negociación, aunque con el fracaso del proceso de paz en Colombia esta premisa haya perdido fuerza.

La cooperación en Europa, a partir de las nuevas realidades y por tanto nuevas amenazas a las que se enfrenta el mundo, como el calentamiento global, la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo internacional; y las amenazas que enfrenta la región, en este caso la europea, como la inestabilidad de sus vecinos; es una herramienta con cada vez más líneas de acción, aunque de acuerdo con Solana (2008), aún no exista claridad en cómo abordar esos nuevos retos de la cooperación. Para lograr esa coherencia Europa deberá 1) basarse en los tratados y regímenes que fundamentan su seguridad y sociedad, 2)

generar áreas comunes de acción a partir de las normas, y 3) actuar de acuerdo con la retórica para demostrar la capacidad de resolver problemas.

### **3.2. RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN EN COLOMBIA**

A través del desarrollo de los capítulos anteriores es claro como, desde su concepción, la Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia 2003-2006 está planteada como parte integral de la política de desarrollo e inserción internacional de Colombia que se recoge en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002 – 2006”, y se fundamenta en el propósito legítimo del Estado colombiano en enfocar la ayuda internacional hacia la solución de los problemas estructurales que afronta la nación, y se enmarca en los principios que orientan su gestión internacional: la gobernabilidad democrática, la responsabilidad compartida y la solidaridad internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005). Más adelante, en el informe de gestión de dicha Estrategia, se afirma que “la política de cooperación permitió lograr un mejor entendimiento y participación de la comunidad internacional en los procesos de cambio de la realidad colombiana, renovar su compromiso político y financiero con el país, mejorar la calidad de su ayuda, y fortalecer los espacios de diálogo y consulta con las agencias de cooperación y la sociedad civil” (Acción Social, 2006). Lo anterior basado en la tendencia creciente de los recursos registrados que ingresan por concepto de cooperación internacional al país y en el monto de recursos que se han logrado orientar dentro de los bloques temáticos planteados en la Estrategia. Además dentro del mismo informe se expresan altos niveles de cumplimiento en las metas presidenciales en materia de cooperación internacionales relacionadas con el monto de nuevos convenios de cooperación regular y el monto de su ejecución, nuevos países donantes, y monto de recursos obtenidos en la mesa de aportantes.

Dentro de los logros, el aspecto pertinente para este capítulo tiene que ver con el crecimiento de los recursos que ingresan por cooperación y en consecuencia los países que originan dichos desembolsos. El siguiente cuadro permite identificar cuáles países han entregado recursos por concepto de cooperación a Colombia y cuál es el monto de dichos recursos por año entre 2002 y 2005. La ubicación de los países responde al monto total de los recursos en el periodo 2002-2005 en orden descendente, lo que indica que los países que más recursos aportan para cooperación en Colombia son Estados Unidos y cuatro países que hacen parte de la Unión Europea España, Alemania, Países Bajos y Suecia.

### **Cuadro 2 Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo 2002-2005 fuentes bilaterales**

<b>Asistencia Oficial al Desarrollo - AOD - en Colombia 2002 – 2005 (US\$)</b>					
	2.002	2.003	2.004	2.005 <sup>8</sup>	Total período
<b>BILATERAL</b>					
Estados Unidos	125.508.594	117.900.000	125.000.000	126.931.216	495.339.810
España	25.500.000	23.010.000	22.750.000	21.600.000	92.860.000
Alemania	21.342.910	20.992.140	18.058.113	20.000.000	80.393.163
Países Bajos	9.561.800	7.990.968	16.730.909	21.381.114	55.664.791
Suecia	7.502.380	11.469.452	16.171.470	15.000.000	50.143.302
Japón	6.913.553	6.991.907	8.734.054	11.149.687	33.789.201
Suiza	6.570.000	8.250.000	9.658.080	8.355.380	32.833.460
Noruega	8.380.000	8.082.475	7.507.952	2.441.400	26.411.827
Francia		8.326.231	9.088.552	8.000.000	25.414.783
Canadá	2.500.000	3.084.280	5.684.127	9.190.884	20.459.291
Bélgica	1.998.181	2.135.397	2.138.500	2.024.423	8.296.501
Italia	1.241.709	1.038.389		3.139.864	5.419.962
Austria		607.352	2.080.000	1.500.000	4.187.352
Reino Unido	493.571	1.476.851	396.327	697.131	3.063.880
Finlandia	530.000				530.000
Dinamarca			251.246	164.000	415.246
<b>Subtotal Bilateral</b>	<b>218.042.698</b>	<b>221.355.442</b>	<b>244.249.330</b>	<b>251.575.099</b>	<b>935.222.569</b>

Fuente: Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social a partir de los reportes de las

<sup>8</sup> Notas: 1. Las cifras de Alemania, Austria, Dinamarca, Banco Interamericano de Desarrollo, y Banco Mundial, corresponden a estimaciones de la Dirección de Cooperación Internacional. 2. La cifra de Suiza corresponde a información verbal de la fuente que luego será oficializada

fuentes de cooperación

De igual manera, el siguiente cuadro permite ver cuáles han sido las fuentes multilaterales que han aportado recursos de cooperación en Colombia entre 2002 y 2005, y a partir del monto total del período es posible ver que la Unión Europea es la principal fuente de recursos de corte multilateral para la cooperación en Colombia, seguido por la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y el PMA (Programa Mundial de Alimentos).

**Cuadro 3 Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo 2002-2005 fuentes multilaterales**

<b>Asistencia Oficial al Desarrollo - AOD - en Colombia 2002 – 2005 (US\$)</b>					
	2.002	2.003	2.004	2.005	Total período
<b>MULTILATERAL</b>					
Unión Europea	18.081.727	36.303.846	46.800.000	31.611.578	132.797.151
OIM	9.320.000	11.042.000	17.704.202	6.092.911	44.159.113
PMA	3.050.091	3.690.049	6.994.320	10.740.074	24.474.534
BID	4.500.000	6.780.000	6.493.071	6.000.000	23.773.071
BM	1.200.200	3.014.198	7.046.158	6.000.000	17.260.556
UNICEF	4.445.000	4.548.852	2.188.105	5.255.858	16.437.815
ACNUR	2.700.000	3.500.000	4.180.986	4.693.555	15.074.541
PNUD	2.429.310	2.450.000	2.409.475	3.893.911	11.182.696
UNODC	1.609.150	1.968.750	2.069.943	4.659.600	10.307.443
FAO	1.607.100	1.551.078	2.196.204	3317530	8.671.912
CAF	823.188	1.926.858	924.537	740.230	4.414.813
OPS/OMS	877.691		1.005.007	1.457.398	3.340.096
OEI		2.435.289	454.482		2.889.771
UNFPA	1.017.000	409.950	549.000	680.683	2.656.633
SECAB	1.434.297	1.054.279			2.488.576
ONUSIDA	40.000	725.200	1.241.200	350.600	2.357.000
OACNUDH	580.335			812.000	1.392.335
UNESCO	337.700	134.415		700.000	1.172.115
CEPAL		220.000	350.000		570.000
OIT		500.000			500.000
ONUDI		200.000			200.000
<b>Subtotal Multilateral</b>	<b>54.052.789</b>	<b>82.454.764</b>	<b>102.606.690</b>	<b>87.005.928</b>	<b>326.120.171</b>

<b>TOTAL</b>	<b>272.095.487</b>	<b>303.810.206</b>	<b>346.856.020</b>	<b>338.581.027</b>	<b>1.261.342.740</b>
--------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------	----------------------

Fuente: Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social a partir de los reportes de las fuentes de cooperación

De igual manera los datos consignados en el Informe de Gestión de la Dirección de Cooperación Internacional entre 2002 y 2006 (Acción Social, 2006) muestran cuál ha sido el destino de los recursos en relación con los bloques temáticos establecidos en la ECI, tal como se indica en el cuadro 4, donde los mayores aportes se los llevan los temas de Desplazamiento forzoso y asistencia, Desarrollo productivo y alternativo, y Fortalecimiento del estado social de derecho, temas en los que, como se mencionó en el capítulo anterior, se concentraron los esfuerzos y las demandas en términos de recursos para cooperación; donde los principales cooperantes fueron, para “Fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos, con el apoyo de Estados Unidos, la Comisión Europea y España; Desplazamiento Forzoso y Asistencia Humanitaria, con contribuciones especialmente a través de Suiza, Holanda, Suecia, España, Canadá, Japón, ACNUR, OCHA y PMA; y Desarrollo Productivo y Alternativo, con la cooperación relevante por parte de la Agencia USAID de Estados Unidos.” (Acción Social, 2006, p. 10). Nuevamente es claro que Estados Unidos y los países europeos constituyen los mayores compromisos.

**Cuadro 4 Volumen de cooperación orientado a la Estrategia 2004-2006**

<b>BLOQUE TEMÁTICO</b>	<b>APORTE INTERNACIONAL (US\$)</b>	<b>%</b>
Bosques	9.850.977	2,57%
Desplazamiento forzoso y asistencia	131.545.434	34,28%
Desarrollo productivo y alternativo	118.149.970	30,79%
Fortalecimiento del estado social	77.862.416	20,29%
Programas de desarrollo y paz	36.644.304	9,55%
Reincorporación a la civilidad	9.636.294	2,51%
<b>TOTAL</b>	<b>383.689.395</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo – SIAOD. Dirección de Cooperación Internacional de la Acción Social.

Otro ejercicio interesante de evaluación de la cooperación en Colombia fue la elaboración de la “Matriz de incidencia de la cooperación internacional en las prioridades de desarrollo” a través de la cual se valoró la vinculación de la cooperación internacional con los principales referentes de desarrollo, como la Estrategia de Cooperación Internacional, las Siete Herramientas de Equidad<sup>9</sup>, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>10</sup>, y de la que se resaltan las siguientes conclusiones:

- La alta concentración en el Bloque de Fortalecimiento del Estado de Derecho y Derechos Humanos evidencia la naturaleza de las prioridades de los cooperantes hacia el país, en términos de construcción de paz.
- La menor vinculación de la cooperación se evidencia en los temas relacionados con necesidades básicas de la población. Esto podría reflejar el tipo de ayuda que recibe Colombia como país de renta media.
- Aunque la intensidad es alta en el tema de pobreza, en relación con los Objetivos del Milenio se requiere trabajar en aquellas áreas que afecten las metas relativas a salud y educación.

---

<sup>9</sup> Estas herramientas están consignadas en el capítulo Construir Equidad Social del PND 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario” y son 1) la revolución educativa, 2) la protección y seguridad social, 3) el impulso a la economía solidaria, 4) el manejo social del campo, 5) el manejo social de los servicios públicos, 6) un país de propietarios; y 7) la calidad de vida urbana.

<sup>10</sup> Los ocho objetivos de desarrollo del milenio son: 1) Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, 2) Lograr la enseñanza primaria universal, 3) Promover la igualdad entre los sexos, 4) Reducir la mortalidad infantil, 5) Mejorar la salud materna, 6) Combatir el VIH/SID, el paludismo y otras enfermedades, 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

- La menor intensidad en la Estrategia de Cooperación Internacional de los bloques de Reincorporación a la Civilidad y Bosques, sugieren actividades de reorientación de la ayuda externa hacia estas prioridades.

### 3.2.1. Plan Colombia

A pesar de que la ejecución del Plan Colombia inició en el gobierno de Andrés Pastrana, su continuidad es asumida por el gobierno de Uribe como un logro muy importante en los esfuerzos por lograr que la comunidad internacional entienda la realidad del país y se comprometa con recursos a hacer algo para mejorarla. En esa medida es indiscutible la pertinencia de entender la iniciativa del Plan Colombia dentro del desarrollo de este trabajo y sus logros, lo que más adelante en este capítulo se complementará con los costos que ha tenido que asumir Colombia para lograr que iniciativas como esta se mantengan.

La idea del Plan Colombia fue concebida por el gobierno colombiano en el primer año del gobierno de Pastrana, pero el que fue finalmente aprobado por el gobierno estadounidense una versión presentada por Clinton a comienzos de 2000. Dicha versión difería mucho de la presentada por Pastrana, lo “lo aprobado estaba centrado en el fortalecimiento militar, para que en la lucha de la policía contra los cultivos ilegales, el ejército pudiera hacerle frente a sus eventuales protectores armados, y de ese modo los estimulara a negociar la paz” (Ramírez, 2003).

El Plan Colombia nació con diez estrategias:

- Una **estrategia económica** que genere empleo, que fortalezca la capacidad del Estado para recaudar impuestos, y que ofrezca una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico (Fasoc, 2000).

- Una **estrategia fiscal y financiera** que adopte medidas severas de austeridad y ajuste con el fin de fomentar la actividad económica.
- Una **estrategia de paz** que apunte a unos acuerdos de paz negociados con la guerrilla, que además deban fortalecer el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico.
- Una **estrategia para la defensa nacional**, para reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la Policía.
- Una **estrategia judicial y de derechos humanos**, con el fin de reafirmar el estado de derecho y para asegurar una justicia igualitaria e imparcial para todos, y al mismo tiempo que promueva las reformas ya iniciadas en las fuerzas militares y la Policía.
- Una **estrategia antinarcóticos**, en asociación con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena, para impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia.
- Una **estrategia de desarrollo alternativo**, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias, también contempla actividades de protección ambiental que sean económicamente factibles.
- Una **estrategia de participación social** que apunte a desarrollar una mayor responsabilidad dentro del gobierno local, el compromiso de la comunidad en los esfuerzos anticorrupción y una presión constante sobre la guerrilla y sobre los demás grupos armados.
- Una **estrategia de desarrollo humano** que garantice servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad.
- Una **estrategia de orientación internacional** que confirme los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga.

Sin embargo, para sus inicios, el plan solo enfatiza en cinco aspectos: proceso de paz, economía, estrategia antidrogas, reforma judicial y la democratización (Esquivel, 2001, pp. 194-195); y terminó mezclando dos objetivos distintos: el tratamiento del problema antidrogas y la disuasión de la insurgencia armada, que aunque relacionados deberían contar con estrategias diferentes y cuidadosamente diseñadas (Ramírez, 2003).

Con el fracaso del proceso de paz, el gobierno Pastrana emprendió gestiones tendientes a conseguir que los fondos norteamericanos de la lucha antinarcoóticos pudieran ser usados contra los grupos armados ilegales. A lo que el Congreso estadounidense respondió aprobando levantar las restricciones para que unos 70 helicópteros y una brigada antinarcoóticos pueda ser usada para combatir a la guerrilla y los paramilitares, el 19 de julio de 2002, ley que fue sancionada tres meses después por el presidente Bush (Ramírez, 2003).

El nuevo gobierno de Álvaro Uribe Vélez promovió una mayor autoridad del Estado fortaleciendo aún más los aparatos oficiales de seguridad y le dio continuidad al Plan Colombia involucrando más a Estados Unidos en la ofensiva anti guerrillera. Como efecto del fracaso del proceso de paz y los ataques del 11 de septiembre de 2001 “la ambigüedad entre guerra antinarcoóticos y guerra contrainsurgente quedó pues resulta (y disuelta) en la guerra contra el terrorismo” (Rojas, 2006).

Los aportes del Plan Colombia han tenido un mayor impacto a la reorganización y fortalecimiento de las fuerzas militares, también han aportado a proyectos de mejoramiento de la justicia, el fortalecimiento de las instituciones, la atención humanitaria, infraestructura con “vías para la paz”; paralelamente la consecuencia más negativa del Plan es la reiteración y la profundización de la estrategia

represiva de EEUU contra la producción y el tráfico de drogas, que ha permanecido a pesar de que muchas de las estrategias generan efectos contraproducentes como el de las fumigaciones en la población, la deforestación y contaminación de los suelos.

### **3.3. LOS COSTOS QUE ASUME COLOMBIA**

Como se ha afirmado en varios apartes de este documento, los países no cooperan por simple altruismo, la cooperación es una herramienta para promover los intereses de los donantes, y en caso de una gran coherencia y habilidad por parte del país receptor, también se puede lograr promover los intereses del país receptor. Pero esa última afirmación es la más difícil de lograr, normalmente, a cambio de los recursos de cooperación los países deben ceder o someterse a condicionamientos y también asumir consecuencias no siempre positivas. En el caso de Colombia y dado el alto grado de dependencia con EEUU, las mayores concesiones son a su favor o en consecuencia de la relación tan estrecha. De esta manera es posible enunciar algunos de los efectos más evidentes:

- La aprobación de la extradición después de haber sido abolida en la Constitución de 1991
- La estrategia de las fumigaciones con glifosato a pesar del riesgo para la salud humana y animal, y para el ambiente, que además se ven agravados por la necesidad de los aviones que realizan la labor de fumigación de volar alto dada la geografía de algunas regiones, y por la presencia guerrillera.
- El alineamiento con EEUU ha generado en los vecinos latinoamericanos y otros actores internacionales un alto nivel de desconfianza y distanciamiento,

“ubicándose (Colombia) en contravía de la tendencia latinoamericana por diversificar las relaciones internacionales y buscar escenarios internacionales alternativos” (Rojas, 2006, p. 102).

- En relación con lo anterior, Colombia también se percibe como una amenaza a la estabilidad regional no solo por el desbordamiento del conflicto, sino por la posibilidad de convertirse en una plataforma para la intervención norteamericana en otros países (Rojas, 2006, p. 102).
- Por otra parte, en pro de continuar con el Plan Colombia, el país ha tenido que aceptar nuevos condicionamientos por parte de EEUU, que más allá de si son correctos o no, se convierten en una nueva certificación o tutelaje al que debe someterse Colombia, que se resumen en sancionar civiles y militares que violen los derechos humanos o participen en los grupos subversivos de derecha, y el compromiso de erradicar los cultivos ilícitos antes de finalizar el 2005 (Esquivel, 2001, p. 200).
- Adicionalmente, la estrategia de cooperación de Colombia comprende tanto recursos de cooperación como recursos propios, y dado el gran énfasis al tema de la seguridad se destina buena parte del presupuesto a la defensa de los ciudadanos, las instituciones y las riquezas del país, concentrando en ese tema los escasos recursos con los que cuenta, y restando importancia a otras problemáticas.
- Otro costo de la cooperación, es que los programas que financia y que llegan a las poblaciones vulnerables pueden generar cierto grado de dependencia, ya que no apuntan a cambios estructurales sino que son paliativos sin efectos a largo plazo, en consecuencia en ausencia de dichos recursos la situación retrocede al estado inicial o empeora. Por tanto las poblaciones, conscientes

de su transitoriedad, procuran aprovecharlos mientras duren (Rendón, 2006, p. 38).

### **3.4. COOPERACIÓN INTERNACIONAL E INTERÉS NACIONAL**

Para que sea posible afirmar si la cooperación internacional apunta o no al logro del interés nacional, es necesario retomar algunos aspectos mencionados previamente.

En primer lugar, en cuanto al interés nacional, es posible ver la coherencia del planteamiento del gobierno en los documentos de la plataforma oficial, de esta manera en el Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Seguridad Democrática, la propuesta de gobierno denominada Manifiesto Democrático y las definiciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el énfasis está en la seguridad y dicha seguridad es la condición para que se den otras situaciones como el bienestar y el desarrollo de la población. A partir de ello el interés nacional es definido por el gobierno de la siguiente manera:

- 1 Garantizar la vigencia de un orden democrático que asegure el desarrollo nacional, la convivencia pacífica, el imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y donde prevalezca el interés general.
- 2 Mantener la integridad territorial y garantizar la permanencia de Colombia como nación libre y soberana.
- 3 Impulsar el desarrollo de una economía sana, sostenible y próspera que garantice el bienestar de la población.

- 4 Participar activamente en la construcción de un orden internacional justo, pacífico y democrático y lograr una adecuada inserción de Colombia en los procesos globales de integración económica, cultural, política y social

Por otra parte, también se pudo ver que la Estrategia de Cooperación Internacional desde su definición, está pensada para aportar al logro de especialmente uno de los objetivos del PND, es decir la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Y sus bloques temáticos: bosques, reincorporación a la civilidad, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del Estado Social de derecho y Derechos Humanos, programas regionales de desarrollo y paz, y desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria; pretenden fortalecer al Estado y lograr el bienestar de la población, aunque en su mayoría subordinados al tema de la seguridad.

Desde esta perspectiva la respuesta es sí, efectivamente la Estrategia de Cooperación es coherente con lo definido como interés nacional, son compatibles, pero surgen entonces dos cuestionamientos: ¿Qué es mayor, el beneficio que recibe Colombia por los recursos de la cooperación o los costos que debe asumir para recibirla? Y ¿Es acertado considerar el conflicto interno y su relación con el narcotráfico como una amenaza a la supervivencia del Estado y de esta manera ubicarlo como una prioridad de interés nacional?

Frente al primer cuestionamiento es viable afirmar que mientras la estrategia de gobierno se mantenga y el énfasis en seguridad siga siendo la premisa, los costos desde el punto de vista de sector serán razonables. Y en caso de que en el marco de la democracia colombiana se elija para el próximo periodo un candidato que de continuidad a esas políticas, los costos para la mayoría de la población también se perciben como menores.

En cuanto al segundo cuestionamiento, sería necesario plantear si es posible que la guerrilla, financiada por el narcotráfico, pueda en algún momento derrotar a las fuerzas militares e implementar un nuevo gobierno, y si esto sucediera mantendrían el orden del Estado actual, la democracia, el territorio. El hecho de considerar el conflicto como una amenaza para el Estado, tácitamente implica que la situación descrita es una posibilidad, y por tanto es pertinente que se incluya en el interés nacional y es coherente que una de las estrategias más importantes esté en fortalecer a las fuerzas militares y a la policía. Nuevamente esto se prolongará o no dependiendo de si se le da continuidad a la tendencia actual de gobierno.

## CONCLUSIONES

A través del desarrollo de este trabajo se logró identificar, en primer lugar, cómo estuvo definido el interés nacional durante el primer gobierno de Álvaro Uribe, a partir de la revisión de documentos oficiales que conformaron la plataforma de acción de dicho gobierno, en el marco de los elementos que deben conformar el interés nacional definido por dos autores Reynolds y Nuechterlein. Fue posible mediante esa revisión observar y reconocer, que los tres elementos: supervivencia del estado, bienestar de la población y preservación de la cultura y valores, son abordados en la definición de interés nacional y que dicho gobierno fue coherente a través de dichos documentos en el énfasis que dio a la seguridad como un elemento indispensable para lograr mejorar la calidad de vida de los colombianos. Posteriormente en el primer capítulo se hace un balance de los resultados del primer gobierno de Uribe de manera general y de su política exterior de manera más específica, dejando claro que los logros y resultados más relevantes de dicho gobierno también tienen que ver con el tema de la seguridad, y aunque se muestran de manera oficial logros en otros campos como el económico y el educativo, en Colombia sucede lo que en otros países de América Latina, y es que los indicadores muestran que los promedios del PIB per cápita, por ejemplo, suben, pero no muestran que en muchos casos ese mejoramiento de indicadores responde a un incremento en las desigualdades, las cuales son mucho más difíciles de atacar.

En segundo lugar, este trabajo se ocupó de determinar cómo la cooperación internacional se ha consolidado como una herramienta para que los países logren sus objetivos, ya sea como donantes o como receptores de los recursos, y que

surge después de la Segunda Guerra Mundial momento en el cual es posible identificar claramente dos tipos de países, los desarrollados y los no desarrollados. A partir de allí se plantea de manera amplia como ha sido la cooperación internacional en el mundo y en Colombia, y cuál ha sido y sigue siendo su principal reto, la desigualdad. Más adelante el capítulo se centra en la instrumentalización de la cooperación internacional en Colombia, cómo los documentos de la plataforma oficial incluyen a la cooperación como una herramienta que permite lograr los objetivos de gobierno, y cómo ha sido la definición de la Estrategia de Cooperación Internacional y de sus bloques temáticos: bosques, reincorporación a la civilidad, desarrollo productivo alternativo, Estado social de derecho y DDHH, programas regionales de desarrollo y paz, y desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria. Demostrando cómo la cooperación internacional en Colombia se ha centrado en respaldar la Política de Defensa y Seguridad Democrática, dejando de lado otras temáticas igualmente importantes que podría apoyar.

Finalmente, este trabajo logró identificar cuáles países originaron los más altos montos de recursos para cooperación al desarrollo en Colombia, dando como resultado los Estados Unidos y la Unión Europea. A partir de allí se analizaron las motivaciones de estos dos actores para entregar sus recursos a Colombia, y ambos coinciden en que los principales propósitos de la cooperación son mantener el orden democrático en el país, en pro de la estabilidad de la región, y mantener el libre mercado de manera que Colombia pueda ser un interlocutor comercial y económico válido en beneficio de los inversionistas y productos originarios de dichos actores. Por otra parte, se analizan los costos que debe asumir Colombia para ser favorecida por los recursos de cooperación de estos países, los cuales tienen que ver principalmente con asumir las consecuencias de aprobar la extradición, continuar las fumigaciones con glifosato, someterse a un más amplio tutelaje por parte de Estados Unidos, restarle relevancia a las relaciones con los países vecinos, y darle preponderancia al tema de seguridad en

la asignación del presupuesto nacional que a otros temas. Concluyendo al final que dichos costos serán altos o no en la medida en que, en el marco de la democracia colombiana, los ciudadanos decidan dar continuidad a las políticas actuales, puesto que si esto sucede se entenderá que los costos no son lo suficientemente altos como para optar por un cambio.

A partir de esto se pueden formular unas conclusiones más puntuales:

El interés nacional de un Estado debe estar planteado en la constitución de dicho Estado, pero es el gobierno el que propone la forma en que dicho interés se persigue y para el caso de Colombia durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez ese interés ha estado centrado en la supervivencia del Estado y su seguridad y en esa medida el Plan Nacional de Desarrollo y la Política de Seguridad Democrática han definido el norte al que se dirigió dicho gobierno.

La definición de interés nacional planteada por el primer gobierno Uribe deja claro que desde esa perspectiva el Estado colombiano se encuentra en riesgo, no por enfrentar amenazas externas a su seguridad, sino porque al interior del territorio se está librando una lucha contra dos grupos insurgentes y varios grupos paramilitares que se financian del narcotráfico, los cuales ponen en riesgo a la población pues generan muertes y desplazamientos internos y externos a la población civil; a la economía, puesto que genera inestabilidad y desconfianza para los inversionistas; al ambiente, en la medida en que se acaba con ecosistemas para darle cabida a los cultivos ilícitos.

El gobierno colombiano ha logrado vincular dos problemáticas para presentarlas como una sola ante la comunidad internacional, dichas problemáticas son el narcotráfico y el conflicto insurgente. Ya desde gobiernos anteriores había sido posible comprometer a la comunidad internacional en la lucha contra las drogas

ilícitas gracias al concepto de la responsabilidad compartida, pero debido a que la financiación de los grupos armados ilegales depende cada vez más de los ingresos generados por el narcotráfico, ha sido posible que los recursos que antes se dedicaban a la lucha contra los cultivos ilícitos incluyan también la lucha contra los grupos armados ilegales. Lamentablemente esta visión simplifica ambas problemáticas y hace que actores como Estados Unidos refuercen su estrategia represiva y no atiendan el problema del consumo de sustancias psicoactivas como estrategia complementaria en la lucha contra el narcotráfico. Y además se comprometan poco con el ataque al tráfico de armas que nutre a los grupos armados ilegales colombianos.

Entonces, los logros del primer gobierno de Uribe se centran en cuatro aspectos, en primer lugar la seguridad, en segundo lugar la reactivación económica, en tercer lugar los cultivos ilícitos y por último el fortalecimiento institucional. De manera oficial se muestra que los ataques por parte de la guerrilla han disminuido y la capacidad militar y política de las FARC está debilitada, se muestran también los índices de crecimiento económico que aumentaron progresivamente cada año durante el primer gobierno Uribe, se presentan cifras de disminución en hectáreas dedicadas a cultivos ilícitos, e igualmente se habla del fortalecimiento de las fuerzas militares y la policía en su capacidad para enfrentar a los grupos armados ilegales. En la mayoría de estos aspectos hay una importante credibilidad, pero en lo que se refiere a la disminución de los cultivos ilícitos existen diferentes fuentes que incluso muestran incremento en las hectáreas cultivadas. De cualquier manera si bien la calidad de vida de muchos colombianos ha mejorado porque es posible transportar con mayor seguridad las mercancías y viajar, la problemática de la desigualdad y la pobreza no ha sido atacada de manera contundente, y paradójicamente, aunque los mayores logros están en el campo de la seguridad, no es posible afirmar que la derrota de la guerrilla sea posible en un futuro cercano.

El gobierno Uribe ha sido muy simplista al amarrar el logro del bienestar de la población con el logro de la seguridad. Aunque se plantea la necesidad y esfuerzos en inversión social, el énfasis en seguridad también se justifica en que redundará en aspectos económicos, sociales, etc. Pero mientras tanto se ha olvidado de fortalecer el mercado interno, interconectar apropiadamente las ciudades, construir puertos, diversificar y fortalecer socios comerciales diferentes a Estados Unidos, y sobre todo, generar valor agregado en la oferta productiva de Colombia, lo cual deberá interconectar a la industria con la educación.

De otra parte, la cooperación internacional es una herramienta de gran utilidad para los países poderosos para influir en las decisiones y acciones de los países que consideran que a través de los recursos de la cooperación que obtienen pueden lograr sus objetivos. Aunque se puede afirmar que con la cooperación internacional tanto donante como receptor salen beneficiados, las mejores opciones las tienen los países donantes, pues están en capacidad de condicionar la entrega de sus recursos a la realización de ciertas acciones. Un ejemplo claro de esta situación son los condicionamientos que establece Estados Unidos a Colombia a través de la certificación.

El gobierno colombiano, ayudado por circunstancias internas y externas, como los atentados del 11 de septiembre y el fracaso del proceso de paz entre las FARC y el gobierno de Pastrana, logró llamar la atención de Estados Unidos y de la Unión Europea y vincular más a estos dos actores en la solución del conflicto colombiano a través del desembolso de recursos de cooperación internacional y el mantenimiento de preferencias arancelarias para los productos colombianos. Es así como la política exterior colombiana quedó subordinada a la seguridad, pues este objetivo es el que ha justificado ante la comunidad internacional la necesidad

de mayores recursos de cooperación y de tratamientos especiales en términos comerciales.

Estados Unidos y la Unión Europea promueven valores similares en el mundo, la democracia y el libre mercado, ambos como potencias buscan la estabilidad y armonía de sus regiones de influencia con el fin de contar con mercados aptos para el comercio de sus productos, y una herramienta para lograr mantener estas condiciones es la cooperación internacional, ya que a través de ella es posible promover estos valores en los países a los que llega en la medida en que es posible condicionar y exigir de los gobiernos de los países receptores ciertos comportamientos.

En este sentido, la Estrategia de Cooperación Internacional de Colombia, ECI, es el resultado de un primer intento de concertación y participación para que entre la comunidad internacional como potenciales cooperantes, y la sociedad civil y el gobierno a nivel local y nacional como beneficiarios, acuerden las temáticas prioritarias a las cuales deberán dirigirse los recursos, en procura de mantener la coordinación con los objetivos de gobierno, los cuales deberían estar en armonía con las necesidades más sentidas de la población. Pero no sólo las necesidades de la población y los objetivos de gobierno del país receptor influyen en la decisión de un potencial donante para cooperar, la prioridad para el país donante siempre serán sus propios intereses y como la cooperación le permitirá lograr sus objetivos de política exterior y promover sus intereses nacionales.

Para el caso, el Plan Colombia fue concebido por el gobierno de Andrés Pastrana, pero lo aprobado finalmente por el gobierno estadounidense a diferencia de la propuesta del gobierno colombiano hacía mayor énfasis en el tema de la represión y en la implementación de la política antinarcóticos de Estados Unidos en Colombia. Para Estados Unidos Colombia se convirtió en el escenario idóneo

para demostrar la eficacia de su política en la lucha contra el narcotráfico y más adelante también fue un escenario complementario para la lucha contra el terrorismo.

Finalmente es posible afirmar que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en el período 2002-2006, fue acertado al usar la cooperación internacional en su política exterior para el logro y protección del interés nacional colombiano, puesto que logró incrementar el monto de los recursos y encaminarlos a su principal política, la Seguridad Democrática, política que fue definida como el interés nacional prioritario. Infortunadamente, ese enfoque solo abarca uno de los elementos tanto del interés nacional como de la problemática nacional, y aunque es cierto que con el logro de la seguridad se generan las condiciones para mejorar en aspectos como el económico y el social, plantear así la situación es simplificar a una relación causa efecto directa las otras problemáticas de Colombia; la situación de seguridad también es el resultado de que los temas económicos y sociales no están bien y por ende es necesario trabajar para el mejoramiento de ambos sin subordinarlos al tema de la seguridad.

En últimas, cada país elige sus gobernantes y en esa medida su destino, más aún con la herramienta de la reelección es posible validar y dar continuidad a las políticas de un gobierno, esto hace pensar que si Álvaro Uribe se mantiene como presidente de Colombia es porque su gobierno y sus políticas son aprobadas por la mayoría de los ciudadanos, y porque dicha mayoría está dispuesta a asumir los costos de la continuidad de su gobierno, en espera de que las acciones de dicho gobierno se conviertan en mejores condiciones de vida.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía mayor de Bogotá, [http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame\\_detalle.php?h\\_id=34347](http://www.bogota.gov.co/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=34347), 2009
- Ardila, M. (2005), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá, FESCOL.
- Arévalo, D. (1997), “Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960”, en *Historia Crítica*, núm. 15, pp. 7-27.
- Benítez M., O. (1994) *Alberto Lleras Camargo, reflexiones sobre la historia, el poder y la vida internacional*. Volumen II. Bogotá, Tercer Mundo.
- Boletín informativo sobre América Latina, International Crisis Group (2004), “Fortalecer los intereses de Europa en los Andes”, Quito – Bruselas, [en línea], disponible en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2808&l=4>.
- Carvajal, L. (2005), “Adjetivos de la política exterior uribista”, en *Zero*, núm. 15, pp. 60.
- Castillo O., O. (2003), “La cooperación internacional para el desarrollo, contexto global”, en *Aportes a la cooperación internacional en Colombia*. Synergia, Bogotá 2003, pp. 21-37.
- Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, (2006). “Informe de Gestión 2002-2006” [en línea], disponible en [http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Informe de Gesti%c3%b3n 2002 - 2006 \(agosto 18\).pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Informe_de_Gesti%c3%b3n_2002_-_2006_(agosto_18).pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (2002), Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 - Hacia un estado comunitario.
- Ministerio de Defensa Nacional (2003), “Política de Defensa y Seguridad Democrática” [en línea], disponible en: [http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad\\_democratica.pdf](http://alpha.mindefensa.gov.co/dayTemplates/images/seguridad_democratica.pdf).

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2002), discurso de la Ministra de Relaciones Internacionales del 12 de diciembre de 2002 [en línea], disponible en <http://www.minrelext.gov.co/Noticias/discursos/discursodic12s.htm>
  - Ministerio de Relaciones Exteriores (2003), “La política exterior de Colombia al servicio de los intereses nacionales del país” Cátedra Estatal en Curso Integral de Defensa Nacional, Escuela Superior de Guerra, Bogotá.
  - Ministerio de Relaciones Exteriores (2005), “Estrategia de Cooperación Internacional” [en línea], disponible en <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/estcoop.PDF> .
  - Presidencia de la República (2006), “Informe al Congreso 2006”.
  - Presidencia de la República, SP Noticias (2009), [en línea], disponible en <http://web.presidencia.gov.co/sp/index.htm>
- Cors Oroval, C. “La cooperación al desarrollo: ¿un concepto agotado o mal usado?”, [en línea], disponible en [http://www.portal-dbts.org/5\\_debats/0807\\_cors\\_concepto.html](http://www.portal-dbts.org/5_debats/0807_cors_concepto.html).
- East, M. y Gregg, P. “Factors Influencing Cooperation and Conflict in the International System”, en *International Studies Quarterly*, vol. 11, núm. 3, pp. 244-269, disponible en <http://www.jstor.org/stable/3013950>.
- Escobar, A. (1996), *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Norma.
- Esquivel, R. (2001), *Colombia indefensa*, Bogotá, Espasa.
- (2008), “Política exterior colombiana”, [notas de clase], Maestría en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Galán, J. M. (2007) “Diagnóstico de la política exterior colombiana”, en *Colombia internacional*, núm. 65, pp. 164-178.
- García, M. S.J. (2008), “Panorama nublado”, en *Cien días vistos por CINEP*, núm. 68.

- Gómez Galán, M (2003), “Breve introducción a la cooperación al desarrollo”, en Aportes a la cooperación internacional en Colombia. Synergia, Bogotá, pp. 66-77
- Guáqueta, A. (1995), “La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior”, en Colombia Internacional, núm. 30, pp. 3-15.
- (2001), “Las relaciones USA-Colombia: una nueva lectura”, en Análisis Político, núm. 43, pp. 34-60.
- (2005) “Colombia: seguridad y política exterior”, en Ardila, M., Cardona, D. y Ramírez, S. (edit.) *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá, FESCOL.
- Guinea, M. (2004), “La política de desarrollo europea: una visión general” [en línea], disponible en [http://www.upm.es/rinternacional/cooperacion/I\\_Jornada/docs/articulos/1-GUINEA\\_PCDUE.pdf](http://www.upm.es/rinternacional/cooperacion/I_Jornada/docs/articulos/1-GUINEA_PCDUE.pdf), pp. 3.
- Hechos del callejón*, (2006, octubre), “Y al fin qué: cifras de la pobreza en todo caso preocupantes”, núm. 19, pp. 12-14.
- Martínez, J. y Vidal, J. (1975), “Economía mundial”, McGraw-Hill, Madrid.
- Nuechterlein, D. (1975), *Los intereses nacionales de los Estados Unidos en un mundo cambiante*. México, Roble.
- Nuruzzaman, M. (2006), “Beyond the realist theories: neo-conservative realism and the invasion of Iraq” en International Studies Perspectives [en línea], disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3538796>, recuperado: 6 de marzo de 2008, pp.242.
- Página web de USAID <http://www.usaid.gov/espanol/acerca.html>
- Plan Colombia (extracto): Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado, en Fasoc, Año 15, N° 3, julio-septiembre, 2000, [en línea], disponible en <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411103dd9c243.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano*.

- Ramírez, S. (2003) “El Plan Colombia: impacto nacional y regional” en *Pensamiento Propio* 1-6/2003, Cries, Buenos Aires, pp. 61-82
- (2005), “Encrucijadas de la cooperación internacional en Colombia”, en Ardila, M., Cardona, D. y Ramírez, S. (edit.) *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá, FESCOL.
- Real Academia Española (2001), Diccionario de la lengua española, 22<sup>a</sup> ed., [en línea], disponible en <http://www.rae.es/rae.html>
- Rendón Acevedo, J. (2007) “La cooperación para el desarrollo: realidades y oportunidades de una opción en la lucha contra la pobreza”, en *Perspectivas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia*, Presidencia de la República, Acción Social, Dirección de Cooperación Internacional.
- Reynolds, P. A. (1977), “*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*”, Madrid, Tecnos.
- Rice, C. (2008), “Repensar el interés nacional”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, núm. 4, pp. 130-150.
- Rojas, C. (2008) *La cooperación internacional en Colombia: una mirada a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional* [tesis de maestría], Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Relaciones Internacionales.
- Rojas, D. (2006), “Balance de la política internacional del gobierno Uribe”. En *Análisis político*, núm. 57, pp. 85-105.
- Rouquayrol, L. y Herrero Villa, S. “Guía sobre la Cooperación Unión Europea – América Latina” Paris Ceficale, 2005 P. 123. Citado por Ángela Garcés en su Trabajo de grado para optar al título de Politóloga “El papel de la cooperación internacional de la Unión Europea en el apoyo a Colombia. El caso del desplazamiento interno”, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2005.
- Semana*, (2002, 10 de noviembre) “Los 100 días de Uribe”.

- Solana, J. "The New Paradigm of Cooperation in Europe" [en línea], disponible en <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1432037591&Fmt=3&clientId=23922&RQT=309&VName=PQD>, abril 2008.
- Tokliatan, J. y Carvajal, L. (1994) "Tendencias de la cooperación internacional en la posguerra fría", en *Colombia Internacional*, núm. 25, pp. 18-27.
- Uribe, Álvaro. Manifiesto Democrático 100 puntos [en línea], disponible en [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf)
- Vidal Villa, J. (1995), *Economía Mundial*, McGraw Hill, Madrid.
- Vargas V., A. (2004), "El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados", en *Nueva Sociedad*, núm. 192, pp. 85-97.

#### **BIBLIOGRAFÍA NO CITADA**

- Boletín informativo sobre América Latina, International Crisis Group (2003), "Colombia y sus vecinos, los tentáculos de la inestabilidad", Bogotá – Bruselas, [en línea], disponible en [http://www.urosario.edu.co/economia/CEODD/docs/colombia\\_y\\_sus\\_vecinos\\_crisis\\_group\\_.pdf](http://www.urosario.edu.co/economia/CEODD/docs/colombia_y_sus_vecinos_crisis_group_.pdf).
- Bonilla, A. y Páez, A. (2006), "Estados Unidos y la región Andina: distancia y diversidad", en *Nueva Sociedad*, núm. 206, pp. 127-139.
- Borda, S. (2007), "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?", en *Colombia Internacional*, núm. 65, pp. 66-89.
- Colin, M. (2001), "La cooperación académica y científica como dimensión de la política exterior", en *Política y cultura*, núm. 15, México.
- Kratochwil, F. (1982), "On the Notion of 'Interest' in International Relations", en *International Organization*, vol. 36, núm. 1, pp. 1-30

- Lindley-French, J. (2003), "Common Interests and National Interests: Bridging the Values/Interests Gap", en *American Foreign Policy Interests*, núm. 25, pp. 13-18.
- Reed, W. (2007), "The national interest: can we any longer define it?", en *National Observer* (Council for the National Interest, Melbourne), núm. 73, pp. 40-47.
- Tickner, A. (2007), "Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en *Colombia Internacional*, núm. 65, pp. 90-111.
- Tickner, A. y Pardo, R. (2003), "En busca de aliados para la seguridad democrática: la política exterior del primer año de la administración Uribe", en *Colombia Internacional*, núm. 56-57, pp. 64-80.