



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
Monografía

“POLÍTICA EXTERIOR ESTRATÉGICA PARA COLOMBIA”

CARLOS ANDRÉS PALOMEQUE FORERO

Tutor: Arturo Gálvez Valega

Bogotá D.C., noviembre del 2005

*A Dios porque me permitió seguir adelante con mi vida.
A mis padres y hermanas que son el mayor soporte personal.
A Dora por su apoyo y comprensión.*

ABSTRACT

El autor comienza haciendo un recuento de los aspectos más marcados de la globalización y algunas reflexiones para desarrollar en el transcurso del trabajo sobre política exterior. Posteriormente se comienza el análisis trayendo a colación las teorías de relaciones internacionales más importantes, para escoger una dentro de la cual es importante ubicar la Política Exterior de los países, para identificar cuales deben ser las ideas más relevantes como la posición del gobierno frente a los otros países y frente a los intereses internos de la sociedad, lo mismo que la orientación dada por las tendencias políticas de los gobernantes, de los partidos y del conjunto institucional existente.

Continúa analizando algunos rasgos de política exterior como la operatividad de las relaciones exteriores y el manejo político que se le da internamente en el país y la actitud de que han tenido los gobiernos. Es así como trata de identificar rasgos específicos de la tendencia de la Política Exterior Colombiana. Posteriormente analiza un poco los Gobiernos de los Presidentes Andrés Pastrana Arango y el de Álvaro Uribe Vélez con el fin de identificar los rasgos que ha tomado la Política Exterior Colombiana en los últimos años.

Finalmente, el autor después de enmarcar la política exterior Colombiana en el marco teórico de la teoría de Interdependencia compleja y en la tendencia del *réspice orbi*, presenta la base de la propuesta de hacer una **Política Exterior Estratégica para Colombia** con el fin de buscar una continuidad en el tiempo, que permita estructurar uno de los temas específicos y de vital importancia para nuestro país, sin importar el Gobierno de turno y que responda a un *"Proyecto país"* que delimitará y fortalecerá las acciones del Gobierno en pro del bienestar común de la sociedad colombiana.

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN.....	10
1.1 ENTORNO GLOBAL.....	10
1.2 DEFINICIÓN, TOMA DE DECISIONES Y OPERATIVIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR.....	12

CAPÍTULO II

LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.....	18
2. MARCO TEÓRICO.....	18
2.1.1 ESTRUCTURACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR.....	18
2.1.2 FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR.....	20
2.2 TEORÍA DEL REALISMO.....	20
2.3 TEORÍA DE INTERDEPENDENCIA (ACUERDOS COMERCIALES Y FINANCIEROS ENTRE DESIGUALES).....	22
2.4 TEORÍA DEL NEORREALISMO Y TEORÍA NEOLIBERAL.....	24
2.5 TEORÍA NACIENTE DEL CONSTRUCTIVISMO.....	28
2.6 TEORÍA DE INTERDEPENDENCIA COMPLEJA.....	31

CAPÍTULO III

LAS TENDENCIAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA.....	34
3. MARCO REFERENCIAL.....	34
3.1 RÉSPICE POLUM.....	34
3.2 RÉSPICE SIMILIA.....	35
3.3 ACTUAR EN EL MUNDO.....	38

CAPITULO IV

LOS ÚLTIMOS DOS GOBIERNOS	40
4.1 GOBIERNO ANDRÉS PASTRANA	40
4.1.1 ASPECTOS INTERNACIONALES DEL PLAN COLOMBIA	48
4.2 POLÍTICA EXTERIOR GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ	49
4.2.1 PRESENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE RELACIONES EXTERIORES	50
4.2.1.1 REALIDAD INTERNACIONAL Y LA COYUNTURA INTERNA.....	50
4.2.1.2. CONCEPTOS RECTORES	51
4.2.1.3 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	51
4.2.2 LÍNEAS DE ACCIÓN	53
4.2.2.1 LÍNEAS DE ACCIÓN TEMÁTICAS	53
4.2.2.2 LÍNEAS DE ACCIÓN POR ÁREAS GEOGRÁFICAS.....	56
4.3 REPORTE DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES AL CONGRESO	58

CAPITULO V

POLÍTICA EXTERIOR ESTRATÉGICA PARA COLOMBIA	68
5.1. MARCO PARA UNA POLÍTICA EXTERIOR ESTRATÉGICA COLOMBIANA.....	68
5.2. POLÍTICA EXTERIOR ESTRATÉGICA PARA COLOMBIA	70
5.2.1. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.....	70
5.3 EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.....	76
5.3.1 LINEAMIENTOS DEL DISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN.....	77
5.4. TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR.....	82
5.4.1 ACTORES.....	82
5.4.1.1 ORGANISMOS INTERNACIONALES	82
5.4.1.2 EMPRESARIOS Y SECTOR PRIVADO	83
5.4.1.3 SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICA EXTERIOR.....	84
5.4.2 COOPERACIÓN INTERNACIONAL	84
5.4.3. LA TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR	85
5.4.3.1 EL CONGRESO	85
5.4.3.2 EL PRESIDENCIALISMO Y LA POLÍTICA EXTERIOR	85
5.4.3.3 CAMBIO DE RÉGIMEN Y POLÍTICA EXTERIOR: HIPÓTESIS Y VARIABLES	86
5.4.4 CASOS DE POLÍTICA EXTERIOR	87

5.4.4.1 EL CASO MEXICANO.....	87
5.5 RECOMENDACIONES.....	91
5.6 CONCLUSIONES.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	96

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1 Entorno global

La globalización se ha definido como un *“proceso de articulación de la información global”*, consecuencia de los adelantos tecnológicos principalmente en el área de las comunicaciones. Al ser la información la base del conocimiento, el fenómeno permea todas los niveles sociales, desde el político, el jurídico, el comercial y el financiero, hasta las importantes y básicas relaciones humanas.

De la gran complejidad del fenómeno, se han derivado diferentes acontecimientos que generan reconceptualizaciones y cambios de paradigmas, dando nuevos elementos para el entendimiento de la humanidad. El primer aspecto son los efectos “devastadores” sobre la personalidad humana y sobre la manera de relacionarse tanto con el entorno general como con sus semejantes. El bombardeo de información al cual se ve enfrentado el individuo no es tan grave por la cantidad de información que se recibe sino por la calidad de la información que se difunde y se procesa y la poca preparación que se tiene para recibirla. Los efectos de la información a nivel global y de la comunicación electrónica instantánea, que permite conocer costumbres, tradiciones, conceptos de varias regiones del globo, permite a la gente estar en contacto con otras esferas del globo y con el modelo dominante occidental, lo que ha generado modificaciones culturales globales y hasta en las civilizaciones tan tradicionales como las asiáticas.

En otro nivel, el fenómeno de la alianza dominante entre la globalización, la democracia y el sistema de mercado es la causa de parte del descontento de la sociedad civil. Si bien la desigualdad natural de la sociedad y de la distribución de la riqueza y por ende el acceso a la tecnología y a la información han sido tradicionales, la alianza sombría entre el fenómeno de la globalización-economía de mercado esta generando mas apertura entre las brechas que vive la sociedad. El libre mercado, entre muchas otras cosas, promueve el desmonte de los sistemas de bienestar social públicos y recorta el campo de acción de los estados nacionales. El estado nación se ha ido transformado (Ver BADIE, 2003) y permite la ejecución de las políticas neoliberales, garantizando el mantenimiento de la unidad ante una población con graves problemas sociales, que ve impotente el funcionamiento excluyente de la economía de mercados fundamentada en la libre movilidad de capitales y con el agravante de promover grandes flujos financieros, –en su mayoría electrónicos- que no dinamizan el desarrollo

de los países ni de la población mundial. (Ver KRUGMAN, 2001). La globalización así considerada genera una pérdida del poder económico de las naciones para fomentar su desarrollo, genera presiones de la banca internacional y también limita el acceso a los nuevos centros culturales y tecnológicos. Al ver los fenómenos recientes (11S) y la reacción en la sociedad, parece evidente que las amenazas coyunturales como el terrorismo por ejemplo han servido para alimentar nuevamente el modelo de economía de mercado-guerra y “maquilla” riesgos globales ampliamente identificados, como el originado en la economía de mercado triunfante sobre la preservación del medio ambiente y sus efectos devastadores que comienzan a aparecer con mas fuerza –el huracán Katrina por ejemplo.

La manera como los individuos están usando su tiempo para los asuntos cotidianos ha sido modificada, es así como la *sociedad global cosmopolita* genera una serie de nuevas dinámicas sociales. Como respuesta, nuestra sociedad deberá plantear una relectura crítica de sus identidades personales, que le permita evaluar las creencias y sentimientos colectivos compartidos ayudándole a consolidar su papel dentro de la dinámica mundial. En este aspecto, el concepto de democracia se deberá transformar ya que enfrenta una sociedad en que la confianza se hace cada vez más efímera frente al sistema de riesgo e incertidumbre que se maneja, sobretodo con la fusión de democracia y libre mercado, que han generado grandes inconsistencias en el modelo de organización social. Es evidente que la globalización de la mano de la economía neoliberal no es la respuesta (por la alianza entre el libre mercado y democracia) que promueve el bien común, ni lucha contra el mundo de ganadores y perdedores. El riesgo ecológico global y la creciente desigualdad social, son el mayor problema que afronta la sociedad mundial y la velocidad de los cambios ha generado la pérdida de acción de la autoridad, en especial del estado-nación “cada vez menos capaz de gestionar las dimensiones claves de la economía y la sociedad”. (CASTELLS, 1999) Esta situación hace necesaria la búsqueda de instituciones supranacionales, que estén fundamentadas en la misma complejidad y que ayuden activamente a focalizar los esfuerzos para solucionar los graves problemas mundiales.

La globalización es un hecho, y la complejidad que encierra es evidente por el tamaño de los ámbitos y por los esquemas que maneja y modifica. Si bien existe una sociedad cosmopolita, generada y facilitada por la globalización, también la brecha tecnológica y social de los excluidos del proceso, se está ampliando cada vez mas por la velocidad del proceso globalizador. La mundialización modificó la velocidad de transformación y de implementación de la tradición, que define unas verdades que se mantienen a través del tiempo y tienen un marco de acción específico. Esta transformación en la tradición se aprecia de manera clara en las instituciones públicas del gobierno y de la economía y para nuestro caso de interés particular trataremos de identificarla en la política exterior. La política exterior del país emerge de este mundo globalizado con más fuerza e importancia a

partir del fin de la bipolaridad del mundo, ya que debe ser estructurada de forma tal, que permita responder efectivamente a la complejidad de la agenda multidisciplinaria que exige el sistema de las relaciones internacionales, y además, propenda por un interés nacional que rescate los intereses de los miembros de la sociedad.

En Colombia, las áreas de comercio, finanzas, cultura, límites y fronteras, sanidad, y organismos de diversos tipos de colaboración, han sido transformadas por el fenómeno de la globalización generando la incorporación y el tratamiento de nuevos y diversos temas en la agenda nacional de política exterior y el tratamiento a nivel internacional de temas de manejo tradicionalmente doméstico.

En esta nueva estructura de la política exterior colombiana ha sido débil porque ha permitido que cada nuevo gobierno realice una formulación y defina su manejo, de acuerdo con los intereses y necesidades específicas de sus planes de desarrollo y con las situaciones coyunturales que se presenten. Es importante tener frente a las mencionadas tendencias de la globalización es necesario tener cierta continuidad en las posiciones tradicionales de nuestro país frente a temas generales y de algunas específicas del manejo de esta política exterior. La respuesta a este problema puede ser tener una *política exterior estratégica* claramente definida y establecida que permita un manejo adecuado de la temática de política exterior, con una adecuada incorporación, articulación, y desarrollo armónico de la misma e incorpore continuidad en todas las áreas temáticas de vital importancia para el país.

El estudio comprende la identificación de los elementos que intervienen en la política exterior que se plantean a continuación. En primera instancia se va a hacer una revisión de las teorías de relaciones exteriores tratando de buscar una adecuada para enmarcar la política exterior del país. Después se hace una revisión de la tendencia de política exterior del país tratando de identificar los puntos más representativos para nuestro estudio, posteriormente se analiza un poco los Gobiernos de los Presidentes Andrés Pastrana Arango y el de Álvaro Uribe Vélez con el fin de identificar los rasgos que ha tomado la Política Exterior Colombiana en los últimos años y finalmente se plantea la política exterior estratégica para Colombia.

1.2 Definición, toma de decisiones y operatividad de la política exterior

Las relaciones exteriores de un país son un conjunto complejo que incluye gran variedad de temas y de actores y porque los procesos operativos involucran actividades relacionadas con la sociedad, la economía, el comercio, las fronteras y las instituciones internas y externas de los países. Es así necesario –y prudente- hablar

de los procesos de toma de decisiones por parte de los ejecutivos del gobierno, de la participación política de los órganos de representación, de la influencia de los sectores y organizaciones particulares, de la influencia de las entidades que manejan o avalan las deudas externa e interna, del accionar de los ministerios de relaciones y de las diferentes relaciones de poder que se dan dentro de los países en defensa del interés particular, y finalmente, de manera muy especial, el estilo de gobierno de acuerdo con las cualidades del presidente y con las fuerzas legales y políticas que lo respalden.

Decisiones en las relaciones exteriores.- Dentro de los esquemas latinoamericanos y como consecuencia del presidencialismo consagrado en sus esquemas políticos y a las frecuentes y largas épocas de gobiernos de dictaduras autoritarias, las condiciones para la toma de decisiones han fluctuado de la unidad a la fragmentación y de la centralización a la descentralización, sobre todo en cuestiones económicas. Se han podido apreciar en este contexto una variedad de combinaciones variables a través del tiempo en la medida en que cambian los gobiernos, la composición interna de los países y el contexto internacional. La *unidad* se presenta cuando los procesos de decisión se dan en cabeza del gobierno o del respectivo ministerio, que canalizan ideas e intereses y adelantan la gestión con independencia y en ocasiones en contra de los organismos y de los sectores afectados. La *fragmentación*, por el contrario, se caracteriza por la intervención fuerte de sectores y organismos del gobierno que producen como resultado relaciones contradictorias y “varias políticas” en cuanto a la política exterior del país.

La *centralización* y *descentralización* se refieren al grado de delegación y la autonomía otorgada a los ministerios y a otros organismos de gobierno. Se puede mencionar de las conclusiones que Russell (Pág. 262) en su estudio, dice refiriéndose a países de Latinoamérica: “...no obstante esta variedad de unidades últimas de decisión es factible identificar una estructura prevaleciente en la mayoría de los casos estudiados, a saber: Líder predominante poco sensible a influencias del mundo externo en Cuba; líder predominante medianamente sensible en Chile durante los años de Pinochet; líder predominante sensible en México hasta fines de los años setenta; líder predominante sensible en Venezuela; un solo grupo en Brasil; y actores múltiples autónomos en la Argentina del régimen militar.”

Evolución de los ministerios de relaciones exteriores.- La actuación de las cancillerías se ha desarrollado en correspondencia al grado de delegación que el presidente haga hacia el respectivo ministro y al organismo en general. En la medida en que el país presenta avances en su desarrollo económico y comercial, la cancillería ha visto disminuido su papel debido a la aparición de otras agencias del gobierno especializadas técnicamente y con asignación formal del manejo de diversos temas de la economía, y temas como el manejo de la deuda externa y las relaciones con los organismos financieros se tratan ignorando su participación; si no existen directrices fuertes, esta situación desarticula y fragmenta entre varias instancias los procesos de las

relaciones; en otros casos se ha dado más importancia a la organización y al funcionamiento interno de la cancillería, que a la problemática internacional y su manejo. En general y particularmente en los países más en desarrollo, a pesar de que los órganos burocráticos reflejan las deficiencias de la administración pública, se nota un lento incremento de la profesionalización y proyecciones para una mejor estructuración, articulación y manejo de la agenda de las relaciones exteriores.

Intervención de los órganos legislativos.- Estos órganos además de su influencia política en la orientación y en decisiones de las relaciones exteriores, actúa como última instancia en la aprobación de Tratados. En regímenes presidencialistas como el nuestro, las relaciones exteriores han sido temas de tercer orden y son tratados marginalmente en las esferas legislativas. Cuando se ha notado más participación de las respectivas comisiones se debe a cambios en la representatividad y sus discusiones se han llevado más bien al desarrollo de juicios de responsabilidad por actos u omisiones del poder ejecutivo y por manejos puntuales de problemas internacionales. Se espera que la ampliación de la agenda de las relaciones exteriores con temas que afectan muchos sectores e intereses, propicie y mantenga la participación de los órganos legislativos en las políticas y en las decisiones de las relaciones exteriores.

Intervención de los partidos políticos y de otros órganos de opinión pública.- La definición y el desarrollo de la política de relaciones exteriores ha tenido tradicionalmente un manejo elitista y completamente ajeno a la sociedad civil y a los procesos políticos internos. La baja cultura general y política ha excluido a casi todos los estamentos de la población y de la economía, con excepción de la esporádica defensa de los intereses de grupos con poder en el gobierno. Los partidos políticos a pesar de provenir de las élites en su gran mayoría, no han incluido en sus normas, programas y agendas de acción para sus campañas y luchas, la participación en las relaciones exteriores, y solo se ha escuchado eslóganes de campaña en contra de países y organismos.

En las dos últimas décadas se ha dado un aprendizaje de la sociedad en el tema. El incremento de las comunicaciones y las relaciones internacionales, la abundancia de agrupaciones de derechos humanos, religiosas, ecológicas, etc., y la actitud generalizada de cambiar las filosofías y modelos tradicionales, han dado como resultado una mayor participación de la opinión pública, de los políticos, de los empresarios y de los grupos académicos, en las definiciones y decisiones de las relaciones internacionales. La sensibilidad de los gobernantes y demás funcionarios a las influencias y presiones externas parece ir paralelamente con procesos de mayor democratización y participación, en los que la ampliación del papel de los actores no estatales deberá cumplir un complejo y largo recorrido.

El presidencialismo y las relaciones exteriores en Colombia.- Para hacer una descripción aproximada de este tipo de gobierno es necesario analizar aspectos de su origen y funcionamiento: Las normas contempladas en la Constitución y en las leyes relacionadas con el ejercicio del gobierno y con la estructura del Estado, la influencia de los partidos y su representación, las políticas de descentralización del Estado –con su respectiva reducción- y la intervención del Ministerio de Relaciones, su organización interna y el manejo de sus temas por parte de la presidencia.

- La Constitución y las leyes. El presidencialismo latente en la Constitución y las leyes viene en nuestro país como un legado de la tradición del siglo XIX, y desde el artículo 115: "El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa....." se concatenan las normas que a lo largo del texto afirman esta modalidad de Gobierno.

Las funciones determinadas para el Congreso presentan procedimientos, alternativas y excepciones encaminadas a trasladar o someter sus facultades al Presidente. Es así como encontramos que el congreso autoriza al gobierno para realizar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y le puede dar facultades extraordinarias para legislar sobre cualquier orden según la conveniencia pública (CONSTITUCIÓN, Artículo 150, ord. 9, 10, 14), y señala las normas generales, objetivos y criterios para que el gobierno regule el comercio exterior, el régimen de cambios, los aranceles, y el régimen de aduanas (Artículo 150, ord.19a, 19b, 19c). Tiene el Gobierno facultad para proponer las Leyes (Art. 134), para solicitar su trámite de urgencia y para objetar y sancionar las aprobadas (Arts. 154, 163, 165). El Artículo 188 erige al Presidente como *símbolo de la unidad nacional* y el 189 (Ord. 2, 6, 14, 15, 16, 23, 24, 25) señala las funciones específicas, entre las cuales encontramos: de dirección y administración de las relaciones internacionales, la provisión de la seguridad exterior, la creación y supresión de empleos y estructuras de los ministerios, contratar y controlar y organizar todas las actividades financieras y de crédito privado y público. El Presidente con sus ministros puede declarar el Estado de Guerra Exterior y el Estado de Comoción Interior (Arts.212, 213). En cuanto a los tratados internacionales el Presidente podrá darles aplicación provisional mientras los aprueba el Congreso (Art. 224).

En cuanto a la ingerencia en otros ámbitos, el Presidente presenta candidatos para la Corte Constitucional, la terna para escoger el Fiscal General de la Nación, y es el jefe de los gobernadores departamentales elegidos e inclusive los puede suspender, destituir y reemplazar (Arts. 303,304).

Además de la concepción de la Ley Constitucional, los reglamentos y procesos operativos de la misma, reafirman detalladamente y con empeño el poder presidencial establecido. Cada gobierno ha usado sus poderes legales con más o menos énfasis de acuerdo con su definición política, las circunstancias de la economía y del orden público. Para el conjunto de las relaciones exteriores en sus componentes políticos, administrativos,

diplomáticos y operativos, es indudable la preeminencia del Jefe del Estado, y de su voluntad dependen todos los cambios y lineamientos que se tracen para desarrollo, actualización y proyección de las mismas.

- Los partidos políticos y el congreso. La aparición de partidos políticos se dio alrededor de los líderes de la economía nacional y de los personajes que los representaron en estos poderes. Los partidos políticos colombianos nacieron de la élite, no fueron creados como partidos de masa, que naciera de sindicatos, ni de ninguna forma que indique participación o entendimiento por parte de los ciudadanos que se han desarrollado como votantes pero no como opinión pública participativa. "No existen partidos políticos sino campañas electorales" como afirmaba ROZO, son "partidos sin firmes bases ideológicas ni programáticas".

El despertar de las comunidades de barrios, pueblos y provincias dio poder a líderes locales que negociaron sus votos por puestos, contratos y favores en general, y cuando esto fue inmanejable, se introdujo la estrategia de "avispa" donde cada uno con una bandera y denominación del gran partido trabaja su propia campaña. Cada líder político que llega al congreso sin una doctrina de partido y sin un horizonte de permanencia en el tiempo, trata de aprovechar el poder en su corto plazo y recuperar su inversión lo más pronto posible, desligándose de hecho de cualquier directriz de partido y sometido a las presiones e intercambios de quienes buscan aprobar proyectos de interés grupal y particular. El gobierno entra a tramitar sus iniciativas de solución general y estratégica de los problemas del país utilizando este distorsionado modelo de aprobación. Las funciones del congreso de legislar y controlar se desdibujan y parecen perder importancia. La consecuencia práctica de esta situación es el poco interés del congreso en la fijación de leyes marco dentro de las cuales se establezcan políticas de relaciones internacionales con la permanencia y trascendencia requeridas y no se dedique solamente a criticar situaciones puntuales y a adelantar juicios a los funcionarios que han participado.

- La reducción del tamaño del Estado.- En aras de lograr la eficiencia y de mejorar con ahorro de gastos las finanzas del estado para solucionar su permanente déficit fiscal, los diferentes gobiernos han adoptado los consejos de los organismos de crédito internacionales que inducen a la realización de reformas al tamaño de la burocracia, con miras a reducir los costos de las nóminas, de simplificar los procesos y de lograr la tecnificación y modernización del Estado. La compensación con contratación de servicios con contratistas particulares ha hecho improcedente el ahorro esperado. La debilidad técnica de los ministerios y de otros órganos de gobierno para realizar las gestiones y los estudios propios, debida a la supresión de los cargos más onerosos, ha sido compensada por contratación de asesores y la creación de oficinas alrededor de la presidencia que han aumentado el poder de conocimiento y de gestión directa del ejecutivo.

El Ministerio de Relaciones ha sentido los efectos de estas políticas y a pesar de sus reformas internas adelantadas en 1992, 2000 y 2002, que se refirieron a la distribución geográfica, a la atención de organismos multilaterales y al equilibrio de poder en la estructura administrativa interna, no ha logrado la fuerza, ni la idoneidad requerida, para el manejo real de las relaciones con instituciones y países y cada día es mas acentuada la fragmentación de las relaciones, en forma simultánea con la centralización presidencial de las decisiones.

Las reformas en la estructura interna y en las oficinas de representación externa se han llevado a cabo con un largo proceso de estudios, discusiones y consensos con la intención de producir un buen proyecto de organización; sin embargo, las pugnas por el poder burocrático y el malestar producido por tanto tiempo de inestabilidad del personal de los niveles medios y operativos puede opacar los beneficios y el proceso de incorporación del personal a las nuevas plantas y puede paralizar proyectos y proyecciones. Cuando se modifican la estructura, la distribución funcional y las plantas de cargos de un ministerio con tantas implicaciones con los sectores económicos y sociales internos y con el comportamiento del país en el ámbito internacional, se debe definir un plan estratégico de implementación y desarrollo como un proyecto especial independiente de los demás y con prioridad relevante.

CAPÍTULO II

LAS TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

2. MARCO TEÓRICO.

Las políticas de relaciones exteriores se adelantan sobre modelos determinados y clasificados por los tratadistas de estos temas, creándose paradigmas que surgen según las circunstancias históricas de cada época. Para estos modelos se consideran las ideas más relevantes que se mantienen con más fuerza como la posición del gobierno frente a los otros países y frente a los intereses internos de la sociedad, lo mismo que la orientación dada por las tendencias políticas de los gobernantes, de los partidos y del conjunto institucional existente. En primer lugar lo más adecuado es contextualizar la estructuración y formulación de política exterior que nos ayude más adelante a analizar la política exterior del país, ya que muchos elementos no son fácilmente identificables en las teorías.

2.1.1 Estructuración de La Política Exterior

La estructura particular de la política exterior de cada Estado puede responder la combinación de diferentes variables o a una sola. James Rosenau brinda una guía útil acerca de las variables que afectan dicha estructuración agrupándolas en cinco categorías:(ROSENAU, 1997)

Variables idiosincrásicas: Esta variable tiene que ver con las características personales de aquellos que toman las decisiones. Aunque es innegable que los rasgos psicológicos de los líderes, hacedores e instrumentadores de políticas influyen sobre los resultados, también se debe hacer un estudio mas avanzado que incorpore variables como tipo de educación recibida, el medio social en el cual se ha desarrollado y el estado familiar, entre otras, que afectan realmente las decisiones que toma un líder. Sin embargo, el trabajo que se presenta se enmarca en los resultados de la gestión de gobierno de los presidentes, incorporando muy a grosso modo elementos de la idiosincrasia de los mismos pero sin ahondar en los detalles de ésta.

Variables funcionales: En este caso se trata de las tareas o reglas de conducta que debe cumplir un funcionario según el rol que ocupe prescindiendo del perfil psicológico. Estas variables tienen que ver claramente con la estructura informal de la política exterior ya que no es lo mismo tener un líder con autonomía que uno que tiene que tener en cuenta diversas opiniones antes de adoptar una medida. En este caso vuelve a tener relevancia el impacto del rol como variable –ya que frente al manejo de la autonomía o a la diversidad de opiniones, el líder tiene un papel que se determina por su personalidad, pero esto no es un rasgo fácil de identificar.

Variables burocráticas: Esta variable se relaciona con la estructura formal y el proceso de toma de decisiones de cada país y sus efectos sobre la política exterior. Consecuentemente tenemos que el sistema burocrático es complejo y se presentan intereses de diferente orden entre las distintas oficinas de gobierno que amplían la brecha entre la toma de las decisiones y su implementación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en *las burocracias centralizadas* se toman decisiones más rápidamente que en sistemas abiertos y democráticos donde la influencia de partidos políticos, grupos de presión, medios de comunicación, opinión pública y otros, demoran la adopción de medidas. Analizaremos el caso para Colombia tratando de identificar si la actual estructura es eficiente y permite mostrar una política exterior acorde con la dinámica global.

Variables nacionales: En este caso se trata de cómo los atributos de una nación, tangibles o intangibles, influyen en los resultados de política exterior. Entre ellos podemos nombrar desde aspectos geográficos, poblacionales, políticos o económicos hasta la experiencia histórica y el carácter nacional. En esta clase de fenómenos se han enfocado los estudios de política exterior en el país. Se va a rescatar este análisis identificando la tendencia de política exterior que ha manejado el país a través del tiempo con la manera en que se ha aliado o alejado de los diferentes países de la zona.

Variables del contexto internacional: Aquí se hace referencia a factores externos al país, como la estructura del sistema, las acciones políticas de otros Estados, las organizaciones internacionales, el sistema de alianzas, etc., que afectan la formulación de política exterior de un Estado. Este impacto brinda restricciones y oportunidades que establecen límites y guías subjetivas a la política exterior, que puede ser captados por quienes diseñan la política exterior.

2.1.2 Formulación de la Política Exterior

En cuanto a la formulación, se van a tratar de identificar algunos de los factores que apuntó Luciano Tomassini, entre reales y formales, para tratar de conocer cuales realmente se aplican en el país y los que deben ser tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones de política exterior. Entre los primeros se destacan: La visión que tiene un país acerca de las características del sistema internacional y las oportunidades y limitaciones que éste plantea. La relación con su sociedad y con su historia y la visión que esta sociedad tiene respecto al futuro. Las principales áreas de articulación exterior de cada país, que definen los intereses de la agenda y la jerarquía de los mismos. La importancia de la política exterior en el proceso político doméstico y en el proyecto nacional de desarrollo. El estilo imperante en la formulación de la política que tiene que ver con elementos culturales y organizativos.

A los factores formales los agrupa en tres categorías: Los que tienen que ver con la percepción que tiene el país con respecto al contexto internacional. Los que tienen que ver con el proceso que convendría seguir para la elaboración de la política exterior. Los vinculados con los mecanismos a través de los cuales se toman las decisiones. La formulación e implementación de la política exterior puede sintetizarse entonces en tres niveles: la definición del interés nacional o de la agenda internacional, la operación práctica de esos intereses y los procesos por medio de los cuales se adoptan las decisiones correspondientes. Ahora entraremos a analizaremos las principales teorías y sus características mas representativas para escoger las bases de la política exterior colombiana.

2.2 Teoría del Realismo.

Los elementos básicos de este modelo según Keohane y Nye (KEOHANE Y NYE, págs. 24-28) son: a) prevalece una jerarquía en las cuestiones de política internacional según la cual existe una alta política formada por asuntos de defensa y seguridad y a la cual está subordinada la baja política de los temas socioeconómicos; b) los Estados son los actores principales del sistema mundial; c) la fuerza militar es un instrumento efectivo y de amplia disponibilidad en la búsqueda de objetivos de política exterior y es la real fuente determinante de poder de los distintos actores. La teoría realista o clásica se encuentra desde los escritos de Hobbes, quien en el terreno de las relaciones internacionales describió la situación normal de los estados como una continua lucha por el poder, carente de valores y consideraba que "los convenios sin la espada, son meras palabras y carecen de

fuerza para infundir seguridad". Hegel no identificó el estado como un mecanismo de fuerza bélica sino más bien como la base para la evolución de las sociedades.

Con la visión realista se establecen la investigación de los fenómenos y los estudios académicos sobre las relaciones internacionales, originándose en Norteamérica en los años de la posguerra, cuando por los efectos de la misma, Estados Unidos se estableció como la potencia occidental para la reconstrucción de Europa y para enfrentar la amenaza comunista. Los analistas de la época, muchos de ellos europeos, asumieron una visión global de los fenómenos y armaron unos principios teniendo en cuenta la visión norteamericana, con mucha acogida por los políticos que orientaban ese país en esa época. Se puede afirmar que las teorías y los modelos para la política internacional se fabricaron alrededor de las necesidades de gobierno y según las coyunturas de la época, además fueron desarrolladas en gran medida dentro del ámbito académico.

Los realistas han afirmado que este modelo no tiene la acentuada connotación militar que se le asigna, sino que existen otras variables de fortaleza interna que son los recursos físicos, económicos e institucionales que le permite a cada país tener otra clase de influencias y presiones basadas en el *poder* que se deriva de su posición frente a los otros. La inexistencia de una autoridad que regule y controle los países en las relaciones cada vez más competitivas, conflictivas y agresivas, hace que la supervivencia de cada estado dependa de sus capacidades y recursos o de la protección de otro más fuerte. La definición del poder como un fin en si mismo y no como un medio de supremacía ha presentado distorsiones que afectan el enfoque realista, y aunque los tratadistas han logrado redefinir o describir la política internacional como un proceso de entendimiento, colaboración y ayuda a los menos poderosos, las situaciones de conflicto y los asuntos de defensa y seguridad que predominan cíclicamente en las relaciones exteriores de los gobiernos, confirman y dan pie para un renovado modelo realista. En general se encuentran connotaciones del poder que incluyen desde situaciones geopolíticas y económicas hasta valores y sentimientos que encierra cada estado, pero en general, la relación entre estados se refiere al equilibrio y al dominio de un estado ante los otros de su entorno y ante los de otros bloques continentales.

El pensamiento de los marxistas acerca del poder y de las relaciones de los Estados tiene la contradicción de abogar por la abolición del Estado mientras lo usan para la expansión de su ideología, pero el desarrollo de la política internacional de los estados que se orientan por esta doctrina no contempla los conceptos de los autores de occidente. La concepción de lucha de clases entre proletarios y capitalistas trasladada al plano internacional, pronostica una lucha entre el proletariado mundial y los sectores capitalistas de las naciones, el modo capitalista de producción defendido por el estado burgués puede ser el origen fundamental de las luchas y guerras entre las naciones más poderosas, y la aparición de asociaciones y uniones entre naciones, empresas internacionales y conglomerados financieros, que acentúa las diferencias y la lucha por las posiciones de dominio que predominan

en las relaciones internacionales. La asimetría entre los países industrializados y los subdesarrollados no puede asimilarse a las categorías ni a los fundamentos de lucha de las doctrinas marxistas, y las características del estado y su proceso de desarrollo y desaparición no encajan dentro de este tipo de análisis.

La concepción realista de un mundo dividido en potencias luchando por el predominio, alrededor de las cuales se alineaban las mas pequeñas y donde el objetivo de la lucha era la paz y la seguridad, fueron perdiendo vigencia con la terminación de la guerra fría y el surgimiento de los factores de globalización e internacionalización de todos los órdenes que se han presentado en las últimas tres décadas.

2.3 Teoría de Interdependencia (acuerdos comerciales y financieros entre desiguales)

Los cambios en la estructura de las relaciones internacionales han sucedido vertiginosamente en las últimas décadas. El principal objetivo de esta aproximación será identificar el marco conceptual donde encaje el análisis de los fenómenos originados por los cambios del orden global internacional, al igual que los actores que intervienen, los temas de discusión y su relevancia. De igual manera, se buscará la definición y los elementos que reúne la teoría relativamente “innovadora” de la interdependencia.

Estructuralmente la organización de los países ha cambiado –de bipolar a multipolar-, también han cambiado una porción del conjunto de normas, reglas y procedimientos que han regido las relaciones internacionales, tales como la protección del medio ambiente, el intercambio comercial, las telecomunicaciones, el control de los flujos financieros, etc.- y se observa la falta de efectividad de las mismas, tanto por la debilidad institucional y la no obligatoriedad de su aplicación, como por la ausencia de un poder o institución global que las haga cumplir. La teoría de la interdependencia surge como respuesta a las debilidades de la teoría realista de explicar los diferentes y nuevos aspectos de las relaciones internacionales actuales.

Nos encontramos ante una dinámica global difusa, en la cual se pueden identificar *relaciones de poder encubiertas* –deuda externa de los países, restricciones fitosanitarias, proteccionismos, etc.- por parte de los países con mayor poder económico. Dentro del nuevo esquema mundial se ha incrementado el simbolismo de la “seguridad nacional” como factor importante –preponderante para la teoría realista. A partir de la mitad de la época de la guerra fría y debido en parte a las campañas de desarme, se pudo observar que la aplicación de la fuerza como salida a los conflictos entre los países no era lo más apropiado por la capacidad de destrucción de las armas actuales y porque el uso de la fuerza no es lo deseado para intervenir en asuntos de orden diferente del militar (medio ambiente, derechos humanos, deudas, etc.). Los teóricos de la interdependencia han identificado que muchos de los conflictos de intereses, y el potencial “estado de guerra” en que vivían los

estados, base fundamental de la teoría realista, han pasado a otro plano. Esto ha dado como resultado una teoría del equilibrio del poder con la cual se pueden analizar parcialmente los problemas de la interdependencia a nivel económico, político y ecológico "La interdependencia afecta la política mundial y el comportamiento de los Estados, pero las acciones gubernamentales también influyen sobre los modelos de interdependencia. Al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales."(KEOHANE Y NYE, 2000)

La transformación que han tenido los actores que se mueven en la estructura de las relaciones mundial cobra importancia como consecuencia del importante papel que están desempeñando los actores no gubernamentales, como corporaciones multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, los organismos financieros, etc., que han orientado la agenda internacional hacia otros temas. Se presentan como un mecanismo para hacer que la sociedad civil global reaccione ante lineamientos, respuestas, problemáticas –pobreza, violencia, injusticia social, etc.- y coyunturas legales.

El poder –más que todo militar – fuente importante de la teoría realista y de las relaciones entre los estados se ha transformado, y han surgido nuevas fuentes de poder de diversa índole –información, redes de comercio, fuentes de energía – etc., que paralelamente influyen, distorsionan y complican la forma de aproximarse a la nueva realidad. La dimensión de sensibilidad –identificada como el grado de respuesta dentro de un país frente a otro, en algún aspecto- y la dimensión de vulnerabilidad –incluyendo la dimensión estratégica- de la interdependencia tienen como base la disponibilidad relativa y el costo de las alternativas que los actores pueden llevar a cabo. Se tiene así, que la sensibilidad será menos importante que la vulnerabilidad para proporcionar elementos de poder a los actores.

Los teóricos de la interdependencia han cuestionado las escuelas de pensamiento no marxistas en cuanto al enfoque de las relaciones internacionales, y establecieron variaciones en cuanto a las posiciones fundamentales. Algunas de estas son:

- La concepción del Estado racional, unitario, excluyente y centralista del estado-nación definido por el realismo, debe tender hacia un estado desagregado con alta incidencia de los agentes no estatales y de otra serie de relaciones y vinculaciones en donde el estado no sea el eje determinante.
- El estado para la definición de sus relaciones internacionales está compuesto por elementos externos e internos que se influncian mutuamente; los actores políticos y sociales de diferente orden participan e

influyen en las determinaciones y decisiones en forma sobresaliente y su actividad explica muchas de las situaciones estudiadas.

- En las relaciones internacionales se presenta una asociación permanente entre la política y la economía con significado en lo interno y lo externo, reflejándose en todos los procesos y acontecimientos de las relaciones.
- La seguridad y el factor estratégico-militar ceden su prelación a los factores de la economía en sus diferentes componentes, dando una perspectiva más amplia y compleja al análisis de las relaciones internacionales.
- Los acontecimientos cotidianos y los procesos de decisiones de las relaciones internacionales deben ser objeto de estudio y el foco no necesariamente deben ser los momentos de conflicto y de crisis en los términos militares de seguridad. Existen una serie de relaciones usuales en temas de producción, comercio, medio ambiente, monedas, apoyos y presiones institucionales, acuerdos, tratados, etc., que deben considerarse en los análisis académicos y en las orientaciones de los gobiernos.

Con estos conceptos, la teoría de la interdependencia no parece adecuada para la situación actual de los procesos de relación de los países, ya que estas relaciones no se dan al mismo nivel, y las decisiones que se den dentro de esta teoría no tienen los mismos efectos en cada uno. La teoría de la dependencia debería sufrir un proceso de adecuación ampliando de una manera práctica el análisis para identificar las "asimetrías" en las relaciones internacionales. Las interdependencias asimétricas identificadas y analizadas como las fuentes de poder entre los actores podrían presentar a primera vista un planteamiento adecuado para analizar políticamente la interdependencia entre los estados.

2.4 Teoría del Neorrealismo y teoría Neoliberal

La construcción teórica de los neorrealistas al igual que la sus "contrarios teóricos" -neoliberales institucionalistas- se realizó con base en varios supuestos identificados de la estructura mundial de las relaciones internacionales. A partir del final de la Guerra Fría, se han presentado cambios en la estructura del mundo que debilitan las bases de las teorías existentes.

Las teorías de relaciones internacionales buscan en parte dar explicación a los fenómenos mundiales, sin embargo, se han presentado una serie de fenómenos que no fueron contemplados en las teorías racionalistas analizadas. Si bien las teorías no pueden ser cuestionadas por su incapacidad de explicar algo para lo que no

fueron diseñadas, tratar de identificar algunos conceptos desarrollados para explicar el concepto de seguridad internacional surgido en la Posguerra fría y su tratamiento reciente, resulta un ejercicio muy útil para determinar los posibles desarrollos que se deben hacer en la teoría de relaciones internacionales con el fin de aumentar sus alcances explicativos frente a la nueva realidad.

El fin de la guerra fría marcó en primer término un respiro de tranquilidad para el futuro del globo, que trajo consigo una era "idealista" de estabilidad, cooperación y disminución en las amenazas para la seguridad mundial. La visión del fenómeno fue exitosa en los países más prósperos, pero no tanto así, en los países "tercer mundistas". La incorporación en un nuevo orden mundial les generó una mayor inestabilidad en todos los aspectos, lo cuál ha formado un resurgimiento de antiguos conflictos de diversa índole, como los regionales, los étnicos, los religiosos y los nacionalistas, entre otros. En éste nuevo marco global las amenazas de seguridad se están perfilando como problemas sociales de orden transnacional y no como conflictos entre los Estados -por ejemplo, el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción y los actos en contra de los derechos humanos y del medio ambiente.

Si bien el fin de la guerra fría ha sido el comienzo de una mayor cooperación entre las superpotencias, también se siguen presentado rivalidades y competencias entre las mismas. Lo cual nos permite aún incluir el planteamiento del problema de la seguridad dentro de la teoría neorrealista y la neoliberal. El concepto de seguridad se ha transformado constantemente en el transcurrir histórico de las relaciones internacionales y más con hechos de coyuntura como los del 11 de septiembre. El concepto de seguridad siempre ha estado relacionado con las capacidades militares de los países, sin embargo, los nuevos desarrollos ampliados de seguridad que incluyen la seguridad ciudadana, la seguridad regional, la seguridad democrática y la seguridad global, conceptos que hasta ahora están en desarrollo y no hay consenso del alcance que puedan tener para las relaciones internacionales.

Frente a la dificultad de definir seguridad, la teoría neorrealista plantea de base, la incorporación del "uso de la fuerza" como componente natural de las relaciones internacionales, y los países orientados por la búsqueda de "supervivencia" dentro del sistema mundial de la seguridad nacional -inseguridad- como el resultado de la estructura anárquica del sistema y de la actuación de los estados dentro de ésta. El concepto identificado de ésta forma implica que el futuro será más violento que antes, ya que la lucha dentro de la estructura de las relaciones entre países se intensifica cada vez más, como consecuencia de la "violenta" desigualdad y asimetría que se presenta. Este argumento nos lleva a cuestionar la intensificación de conflictos de origen étnico locales como consecuencia del resurgimiento de nacionalismos y su influencia en el aumento de la incertidumbre -superada en

parte por la estructura bipolar del globo durante la guerra fría- sobre la balanza de poder global político, sin dejar de considerar la naturaleza maximizadora del poder por parte de los estados.

La serie de conflictos suscitados en la época de la posguerra fría -guerra del golfo, Yugoslavia y Kosovo, entre otros- al igual que los atentados del 11 de septiembre, hacen pensar que evidentemente -como los neorrealistas lo identificaron- las relaciones entre estados se basan en la continua desconfianza hacia el otro y la continua competencia en todos los términos -entre ellos la seguridad-. Sin embargo los neorrealistas dejan la salida de las ganancias relativas, ya que la cooperación de varios estados es posible si se buscan estas ganancias relativas por parte de todos. (SNIDAL, 1986)

Si bien el surgimiento del neoliberalismo institucional por parte de Keohane, Axelrod y Oye, se da como respuesta a la teoría neorrealista desarrollada por Waltz, se puede decir que actualmente la teoría neoliberal institucional se acerca más al realismo que al liberalismo en el campo de las relaciones internacionales. El neoliberalismo institucional acepta la suposición del realismo sobre la continua importancia del poder militar en las relaciones internacionales, poniendo en peligro la seguridad global, sin embargo la estrategia para llevar a cabo los intereses de los estados siempre será la búsqueda de la cooperación, antes que la guerra, ya que entre mayor sean las interacciones con los demás, mayor será la posibilidad de ganar -no importa que el otro gane también- ya que las ganancias absolutas son las más importantes para los neoliberales institucionalistas.

Al igual que los neorrealistas para los neoliberales institucionalistas, la condición anárquica del sistema es aceptada, pero esta característica no significa que la cooperación no sea posible, y añaden la importancia de un *régimen internacional* que pueda por medio de instituciones, corregir los problemas que se presentan en la anarquía. Esta concepción se deriva del supuesto de que el Estado es -y seguirá siendo- uno de los actores más significativos en el ámbito de las relaciones internacionales, lo que permite la aplicación de los regímenes por parte de los estados o el enfoque de las instituciones para actuar con los estados.

Los neoliberales hacen énfasis en la importante interacción de la economía con el tema de la seguridad nacional y el poder que buscan los estados, dando la posibilidad de encontrar relación de largos períodos de estabilidad política en tiempos de estabilidad económica. El análisis de diversos conflictos globales deberá partir en algunos casos en sus raíces económicas, pero también cabe la posibilidad de que se busque justificar conflictos estratégicos y de presión encubriendo los intereses económicos de los países, muchos de los cuales han generado los demás problemas de seguridad global -petróleo, geopolítica, medio ambiente, demografía, etc.

Los partidarios de la teoría neorrealista no creen en la efectividad de las instituciones para la prevención de los conflictos, las instituciones son vistas como el producto de los intereses de algunos estados poderosos y como una imposición del sistema internacional. En contraposición los neoliberales institucionalistas han identificado que en gran medida las instituciones internacionales se han transformado y fortalecido, llegando a tener un papel muy importante para fortalecer, complementar, reforzar y mediar en las relaciones entre países. Instituciones como EU, NATO y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) han permitido, promovido y desarrollado una larga y estable seguridad en Europa, al igual que la ASEAN en el sureste asiático.

La cooperación entre Estados, generada por medio de la acción de las instituciones puede abrir oportunidades para lograr una seguridad internacional constante, ya que las instituciones pueden coordinar, proveer información, reducir los costos de transacción, aumentar la credibilidad y facilitar la reciprocidad de las partes. No hay que olvidar que para los neoliberales institucionalistas, las instituciones tienen el poder de reformar las identidades con el fin de regular los intereses de los países, dándole un carácter de agentes socializadores que pueden ayudar de manera efectiva a mantener la seguridad global. La legalidad de las intervenciones en los países inestables sin tener respaldos legitimadores como el de Naciones Unidas, son reflejo de la importancia de las decisiones multilaterales de unos cuantos países, dejando así en entredicho el papel de las instituciones.

La seguridad internacional ha sido afectada por los últimos acontecimientos, afrontando uno de sus principales retos dentro de la nueva definición de "enemigo" para evitar un retroceso de la democracia, con el desarrollo de limitaciones de las libertades y de los derechos civiles en pro de la seguridad. Esta heredada definición de seguridad nacional con énfasis en lo militar -concepto realista- de la posguerra fría, aún continúa vigente y necesita una transformación que la adecue al fenómeno de la globalización. Se hace "urgente una desmilitarizada definición de seguridad para subordinar los intereses militares a políticas de cooperación multilaterales bajo una nueva concepción."(LEAL BUITRAGO, Francisco, 2002)

Los acontecimientos del 11 de septiembre, pusieron en evidencia que el esquema dentro del cual se mantienen modelos antiguos -régimen del terror- son insuficientes e incontrolados, y éste deberá ser cambiado por medio del desarrollo de alternativas que redefinan esquemas de competencia internacional y que permitan retomar, por ejemplo, la aplicación de un "análisis de las capacidades" de los Estados y sus relaciones, llevándose a cabo una mayor aproximación a las intenciones, en pro de mejorar la condición global.

De la globalización y la posguerra fría hasta ahora se están viendo sus consecuencias, y todos los procesos que se generaron, como la transformación del estado nación y de la sociedad global se encuentran en pleno proceso de construcción de acuerdo a nuevos parámetros. Por tanto, todos los temas de la agenda internacional se encuentran en construcción en este período de transición, y la seguridad internacional no es la excepción. A partir del atentado de las Torres Gemelas el 11 de septiembre, el desarrollo de la seguridad global está pasando por un período de diagnóstico donde se están revisando los conceptos e ideas que se constituyen como dinámica en los intereses de los actores con el fin de encontrar suficientes explicaciones y perspectivas sobre el mejor camino a seguir.

En resumen, el debate neo-neo dio muchos argumentos y permitió algunas soluciones de cooperación ante temas como la seguridad nacional, sin embargo, algunos aspectos como las incorporaciones de nuevos temas de seguridad alimentaria, ambiental, humana (genoma humano, tráfico de órganos, etc.) y de diversos actores con importancia –además del estado- dentro de las relaciones internacionales, hacen necesaria la búsqueda de nuevas teorías que incorporen una visión o acercamiento de las complejas relaciones internacionales con los procesos sociales y que permitan otra forma de generación del conocimiento. Deberá conformarse una teoría que sirva para dar respuesta y predecir en parte la diversidad de fenómenos que se presentan en la dinámica mundial, tanto los tradicionales como los coyunturales, con el fin de tener la capacidad de predicción propia de las buenas teorías.

2.5 Teoría naciente del Constructivismo

Las diversas transformaciones del panorama global oscurecen un poco la armonía y la congruencia entre la teoría y la práctica de las relaciones internacionales, “en la realidad todos los individuos e instituciones utilizan de manera entremezclada y constitutiva las ideas y las circunstancias prácticas o materiales” (OROZCO, Manuel. 2001). Desde el enfoque constructivista, existen una serie de variaciones en las ideas de los actores de las relaciones internacionales, modificándose la relación entre las ideas y la actuación de los mismos, para tratar de establecer una capacidad de reacción ante los cambios globales.

El enfoque constructivista nos da también una amplia capacidad para analizar e identificar las condiciones ideales y materiales del entorno global, ya que reconoce y trata de analizar la complejidad del sistema

internacional. El resultado es el desarrollo del mundo de las ideas que a través del pensamiento y de este análisis trata encontrar respuestas al comportamiento de los actores del panorama internacional.

El constructivismo sostiene que la realidad social es el resultado de los debates sobre los valores que encierra, que son temas que tratan los activistas de derechos humanos y que utiliza la justicia internacional – entre otros-. Para los constructivistas *"los debates sobre las ideas son esenciales para la vida internacional."* (SNYDER, 2004) El análisis comienza recordando las principales ideas de Wendt (WENDT.1992) que son la base de la teoría constructivista. La principal es que *las capacidades de los estados no son lo más importante, lo más importante es que los intereses estén respaldados por sus ideas.*

Para Wendt *los intereses están por encima de las capacidades de los estados*, o sea que un cambio en las ideas sí genera un cambio en la identidad y un cambio en los intereses. Para Wendt por ejemplo, un cambio económico no necesariamente genera un cambio en las ideas y en los intereses, asunto que no ha sido muy estudiado en los países en desarrollo. En éstos, una mala situación económica podría generar un proyecto para sanear las finanzas públicas e incentivar realmente a los sectores productivos, sin llevar su ideología a modelos neoliberales; emprender procesos de ajuste largos y dolorosos para la sociedad necesita rumbos claros para entender en pro de que se están haciendo los sacrificios.

Por otra parte, para explicar porqué el mundo lleva a constantes cambios, Wendt nos recuerda que hay que tener en cuenta *los factores internos o domésticos pues estos también influyen en la identidad de los estados*. Un país puede ser *potencia* en *Biodiversidad*, *tener grandes recursos humanos*, fuerza creadora y avances tecnológicos, con ventajas frente a los demás países del mundo que no tienen identificado esos sectores dentro de las ideas de éxito en el nuevo orden del mercado internacional.

La comunidad internacional *-influencia externa que Wendt recomienda siempre tener en cuenta-* a partir de los años 90s generó un movimiento de apertura económica que involucró acuerdos bilaterales y multilaterales entre los países, además de los proyectos de globalización. A causa de la influencia de *ideas de cultura colectiva* bien manejadas por la potencia dominante y que involucraban las ideas de la evolución del mercado internacional y de las oportunidades dentro de éste.

En palabras de Wendt, *"el sistema internacional se mueve en la anarquía que es donde se lleva a cabo la construcción social del poder político"*, es decir, la sociedad internacional va construyendo desde la anarquía un

camino hacia el poder y hay que ir en esa vía. Es así como la gradualidad de los procesos de cambio en los países subdesarrollados es necesaria para no crear traumas en sus sectores productivos y de exportación, y que la sociedad vaya asimilando esas ideas. El hecho no debe limitarse a virar el proyecto económico de un país, sino que se deben analizar las influencias de las ideas del resto del mundo que generan decisiones de diferente orden, como argumentaría Wendt: *no todas las decisiones de los estados se harán haciendo el cálculo de sus utilidades.*

Adicionalmente, se debe analizar lo que pasa a nivel interno con las personas y su identidad en el modelo económico dominante. Recordemos que para *Wendt los cambios en las ideas pueden llevar a cambio políticos.* El manejo gubernamental de la economía y de los conflictos internos generan variaciones en la ideas de la gente. Hay que tener en cuenta que la globalización ha generado una COSMOVISIÓN y que la población si bien se enfrenta a nuevas culturas también aumenta el campo de sus ideas en asuntos que ve en el exterior, haciéndola menos permeable a las ideologías. Tal como lo explicaría Wendt *a un cambio en las ideas que llevo a un cambio en la identidad.* Se deberá esperar que procesos sociales lleven a la población a querer un cambio dentro de procesos de participación y democracia.

En palabras de Wendt la relación entre la macroestructura y la microestructura en el caso de los países del tercer mundo, es un proceso que comenzó en 1989 y que no ha terminado, los roles de algunos de sus actores han cambiado, se reordenaron, están acomodándose lentamente en sistemas híbridos que mantienen muchas características del sistema anterior pero mezclándolas con ideas liberales y democráticas, algunos más hacia la izquierda, otros más hacia la derecha. El hecho es que actualmente están en proceso. Para Wendt *el camino que tomen los países será una relación constitutiva entre sus propias ideas y sus intereses y la manera como se relacionen con el exterior y las ideas de la macroestructura.*

Finalmente para definir el constructivismo como un modelo o como teoría de guía para los gobernantes en las relaciones internacionales, será necesario dilucidar los temas que se encuentran en los procesos de análisis, estos temas se refieren en primer término a que los constructivistas, que creen que saben lo que está bien y lo que está mal, describen los cambios de normas e ideas, pero no hablan de las estrategias y circunstancias materiales e institucionales necesarias para que surja y se arraigue un consenso sobre éstos nuevos valores e ideas. En segundo término, al establecer que los movimientos transnacionales se mueven por principios y no exclusivamente por interés, en la política internacional, se acepta la creencia de que las ideas y los valores de

estas instituciones ayudarán a construir el sistema moderno de estados, y suponen que los esfuerzos intelectuales serán decisivos en su transformación, aunque no siempre con buenos resultados.

Para concluir, se establece que se debe tener especial cuidado con todo lo que nos brinda esta teoría, ya que se augura que será de gran ayuda para un futuro cuando la sociedad civil se organice, luche por sus ideales y tenga una nueva identidad. Mientras tanto la podemos usar para analizar la formación de ideas a nivel de las relaciones internacionales que nos permitirán saber como actuar ante conceptos, principios y conocimientos comunes compartidos por la sociedad internacional, tales como la cooperación internacional, el respeto a los derechos humanos y el respeto al derecho de la autodeterminación de las naciones, entre otros.

2.6 Teoría de Interdependencia Compleja

Las características de los fenómenos obliga a los investigadores a ampliar el horizonte estudiado, aceptando que la interdependencia compleja es la respuesta a los nuevos planteamientos y con ella se ha logrado identificar los cambios en el sistema: cambio de actores –el estado como parte de los nuevos actores-, nuevos instrumentos políticos -la fuerza no es el único- y la flexible y mutante jerarquía de los problemas globales.

La interdependencia compleja se construye con un marco teórico más amplio dentro del cual se pueden incluir acertadamente las diversas formas de conexión entre las sociedades –relaciones interestatales, transgubernamentales, y transnacionales- y las repercusiones de los compromisos internacionales extensivos, entre otros. Se puede aceptar la teoría de interdependencia compleja como la base para distinguir muchas de las dimensiones y de los ámbitos de la política mundial.

Para dar respuesta a un panorama internacional, la teoría de la interdependencia compleja parece ajustarse más para el actual grado de desorden que presenta por la cantidad de actores y relaciones que se manejan. Los estados –en especial el nuestro- deberán realizar un diagnóstico que tenga en cuenta el eslabonamiento entre todos los componentes y que justifique por la independencia y autonomía para elegir estratégicamente el lugar actual y el lugar a donde quiere llegar, de acuerdo con su propia coyuntura.

Si bien la falta de jerarquía entre las cuestiones, ha originado también una ubicación de los temas de la agenda internacional de acuerdo a períodos específicos en los cuales adquieren una mayor “importancia” –terrorismo, por ejemplo, después de 11s-, esto tiene algunos inconvenientes ya que muchos de los asuntos que

tienen ya una importancia mayor, podrán ser subordinados ante coyunturas mundiales, por ejemplo, medio ambiente frente a terrorismo, haciendo que el esfuerzo y la atención se desvíen totalmente del tema de bienestar global. La aplicación de la teoría de la interdependencia compleja, como cualquier otra teoría, para enmarcar la política exterior de los países, se deberá revisar en cuanto a los países en desarrollo, por las características diferentes y la complejidad que existe en las relaciones y entre los actores.

Por lo anterior, es importante analizar los procesos políticos bajo los postulados de la interdependencia compleja, ya que caracterizándose por la variabilidad de las metas que los actores establecen de acuerdo a las políticas tras-gubernamentales, se dan instrumentos específicos para cada problema. La agenda se establecerá de acuerdo con la distribución de los recursos de poder dentro de cada una de las áreas temáticas y teniendo en cuenta la dificultad de desarrollar los eslabonamientos entre las cuestiones; esto sin dejar de lado el importante papel de los organismos internacionales en el establecimiento de la agenda y su vital importancia para nuestros países.

Según Keohane y Nye la interdependencia compleja tiene las siguientes características básicas:

- Las sociedades en sus relaciones exteriores se conectan por múltiples canales. Las conexiones formales e informales se presentan entre las instituciones y agencias de gobierno para las relaciones exteriores, entre las elites gubernamentales y no gubernamentales, entre bancos y corporaciones multinacionales; estos canales surgen de la flexibilización del estado como centro unitario de las relaciones.
- Los temas de la agenda internacional no tienen un orden y una jerarquía para su tratamiento dentro de las diferentes agencias del gobierno que participan, su coordinación es difícil y está influenciada por múltiples grupos de interés internos y externos. El interés militar no es prioritario y hay un grado de conflicto interno entre niveles y actores participantes, generándose costosos procesos de coordinación. La gran variedad de temas que manejan las agendas de los países en las relaciones internacionales, los acuerdos consultivos globales y la intervención de múltiples agencias del gobierno, ha hecho disminuir la operación de los gobiernos centrales.
- La fuerza militar –presión, conflicto y amenaza- no es empleada por un estado contra otros de la región, aunque sigue teniendo vigencia frente a los bloques rivales. La fuerza militar no es susceptible de ser usada para solucionar desacuerdos en muchos asuntos como los comerciales, ambientales, crediticios, cuando estos se presentan entre los miembros del mismo grupo continental o regional.

Los estudiosos tradicionales han afirmado que la fuerza militar apoyada por los recursos de diferente tipo es la garantía de la supervivencia de los estados y el un componente central del poder nacional. Los países más desarrollados, gracias a su posición preponderante, han descartado la amenaza de un ataque militar externo, y para sus relaciones recíprocas el empleo de la fuerza ha sido descartado. Sin embargo, no se ha abandonado la práctica de emplear políticamente el poder militar para la salvaguarda de que los intereses nacionales de cada potencia y de sus aliados, entrando este papel protector como elemento de negociación cuando se tratan otros temas.

Por lo anterior, es necesario establecer que las hipótesis militaristas de los realistas afloran periódicamente - y con inusual frecuencia en los últimos lustros-, en las situaciones de conflicto internas y externos de los países, y que la propuesta de los interdependientes no es negar estas realidades, sino mas bien aportar otro punto de vista para la apreciación de las dimensiones actuales de las políticas en el mundo contemporáneo y para orientar las estrategias, los procesos y la organización de las relaciones exteriores.

CAPÍTULO III

LAS TENDENCIAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

3. MARCO REFERENCIAL

En los diferentes estudios y análisis de la estructuración, la orientación, los principios y los modelos operativos de la política exterior de los países, se han utilizado diferentes criterios y parámetros. Unos se refieren a la orientación de acuerdo a las actitudes y decisiones frente a los centros externos de poder económico y político, otros se refieren a las modalidades de la interrelación y a la posición del gobierno frente a los otros países y frente a los intereses internos de la sociedad, y algunos más teóricos se refieren al reflejo en los distintos aspectos de las relaciones exteriores, de las ideologías y filosofías de los gobernantes, de los partidos políticos y del conjunto institucional, que conforman el estado. En general, la operación de las relaciones exteriores y el manejo político y económico internos no se condicionan por acuerdos explícitos y formales, con excepción del apoyo en los tratados y acuerdos multinacionales, pero la actitud de los gobiernos va generando y consolidando en el tiempo las condiciones para que una política se aprecie como algo natural y conveniente.

3.1 Réspice Polum

La política exterior del réspice polum se refiere a la actitud predominante de dependencia, seguimiento e imitación de un país frente a otro que actúa como centro de poder, directamente o por medio de organismos e instituciones de carácter bélico, financiero o comercial dominantes. Los países que adoptan este tipo de actitud logran con su pasividad o alineación, beneficios del dominante y se ahorran los esfuerzos de orientar sus relaciones con independencia y con el ánimo de salir de sus condiciones de inferioridad.

Colombia ha sido el país que desde finales del siglo XVIII y primordialmente a principios del XIX adoptó esta política y logró gran estabilidad en el ámbito internacional. Realizó acuerdos que favorecieron su comercio, sus finanzas y su régimen de manejo monetario y cambiario, y a pesar del arduo proceso de transformaciones políticas internas logró establecer algunas bases para iniciar su desarrollo. Como contraprestación a esta actitud sufrió una alineación que lo llevó a orientar las acciones del gobierno a favor de la inversión extranjera, a la

organización de un banco central y el manejo de la moneda interna y de las divisas de acuerdo con las prescripciones estadounidenses. También se realizaron importantes concesiones en materia de hidrocarburos y mineras; y orientó la industria hacia la sustitución y no hacia la competencia internacional y se reguló el mercado cafetero alrededor de los intereses de la demanda de los Estados Unidos. Después de la segunda guerra mundial, el país apoyó no solo políticamente sino con hombres y armas las guerras en que los Estados Unidos impusieron el poder bélico para defensa de sus propios intereses, y estuvo a la cabeza de los acuerdos para la organización de la OEA, del TIAR y de los demás organismos e instituciones que los Estados Unidos consideraron necesarios para consolidar la guerra fría frente al bloque comunista. El país presentó una política de aislamiento de los vecinos y de la comunidad internacional que solo los grandes cambios en la economía regional y mundial de la década de los sesentas y la firme dirección del gobierno pudieron comenzar a cambiar.

3.2 Réspice Similia

La política exterior del réspice similia se refiere a la actitud de abrir las relaciones hacia todos los países, organismos e instituciones internacionales, en concordancia con los intereses nacionales de distintos órdenes. Aunque no rompe los esquemas anteriores radicalmente, se caracteriza por la autonomía de los gobiernos para definir relaciones y proyectarlas al futuro, de acuerdo con las necesidades del comercio exterior, del desarrollo interno y de la búsqueda de un mejor posicionamiento del país dentro de la comunidad internacional.

Desde el comienzo de la administración **Lleras Restrepo**, con López Michelsen como ministro de relaciones exteriores, se produjeron cambios fundamentales en la política de relaciones exteriores, y aunque fueron impulsados dentro de los esquemas teóricos de la CEPAL, con la constitución del Grupo Andino y el reclamo de independencia del fondo monetario internacional, se inició un proceso de toma de conciencia de las clases políticas y económicas sobre la importancia y la trascendencia de las relaciones externas, para el país. Las nuevas relaciones con Cuba, Panamá (defensa del canal) y el grupo de No Alineados sentaron las bases para una apertura en el modelo de las relaciones exteriores que ubicó al país en el nuevo contexto y permitió las políticas de integración y apertura y los procesos que se concretaron en los noventa.

Desde la posesión del presidente **Turbay Ayala** se planteó una fuerte alineación bajo la órbita de los Estados Unidos compartiendo los intereses políticos y el marcado anticomunismo. Se presentaron factores y hechos que reforzaron esta orientación, tales como la mala imagen del país en los temas de las drogas y del respeto a los derechos humanos. Las necesidades financieras del gobierno y los sucesos conflictivos de la

revolución sandinista en América Central estrecharon más los lazos con Norteamérica y la línea dura de la administración Carter ya manifestada en los casos de Irán, Granada, Afganistán y los marielitos de Cuba. La línea de negociación con Panamá iniciada por López continuó y culminó con el tratado que beneficia el país en el uso de canal interoceánico. Conjuntamente con los países del grupo andino apoyaron el derrocamiento del dictador Anastasio Somoza y se opusieron a la intervención americana en contra de la triunfante revolución sandinista, que a pesar de esto, mas adelante, manifestó sus aspiraciones territoriales en el archipiélago de San Andrés y Providencia.

Con motivo de la toma de la Embajada de la República Dominicana por una columna guerrillera del M19, se intensificó la política militarista y se revivió la importancia del contenido bélico del estado, en alianza y con la protección de los Estados Unidos. A raíz de una incursión guerrillera del M19 procedente de Cuba vía Panamá-Ecuador se precipitó el rompimiento de las relaciones con Cuba, a lo que se sumó la negativa de apoyo a la Argentina en el seno de la OEA cuando se presentó el conflicto de las Malvinas. El período de este gobierno terminó colocando al país en una situación de desprestigio dentro de la región latinoamericana y con una vuelta al cariz de réspice polum en una proporción importante de sus relaciones.

El gobierno de **Belisario Betancourt** tuvo un escenario interno y externo muy favorable, el fracaso de las políticas de Turbay en el manejo del conflicto interno y de las relaciones de frontera con Nicaragua, dieron pie a la iniciación de las acciones que reivindicaran la imagen del país. La crisis de las economías de los países más fuertes de la región (México, Brasil, Argentina y Venezuela) ablandó sus posiciones y Colombia tuvo entrada con algún liderazgo a los procesos de integración y de acuerdos regionales. Favorecieron las relaciones con la banca internacional el desarrollo de los procesos de paz interna y los dos años de balances positivos de la economía (del período anterior). A pesar de su talante de conservador tradicionalista, este gobierno supo aprovechar las circunstancias y presenta la afiliación del país al Movimiento de los Países no Alineados, la relevancia de la participación el Grupo de Contadora, la recuperación de las relaciones con Cuba, el apoyo a Nicaragua en su pretensión de pertenecer al Consejo de Seguridad de la ONU, y el principio de acuerdos para mejorar las relaciones de comercio con los Estados Unidos y Europa.

Al gobierno del presidente **Virgilio Barco** le correspondió desarrollar la política exterior dentro de un complejo escenario internacional y sobre la base de una creciente participación del país iniciada por el gobierno de Betancourt. Las circunstancias especiales que enfrentó este gobierno se centraron en la ampliación de los escenarios internacionales, la adquisición de divisas, las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica, las situaciones de crisis en Centroamérica, las necesidades de proteger la producción nacional, las negociaciones de

deuda con la banca internacional y la creciente influencia de narcotráfico en la visión interna y externa de los problemas del país. Sobre estas premisas se iniciaron las relaciones exteriores retomando algunas del gobierno anterior, como la participación en el NOAL, en el Grupo de Contadora y en el proceso de fortalecimiento de la OEA.

En una nueva orientación de la política de relaciones exteriores encaminó su principal esfuerzo al fortalecimiento de los órganos e instituciones internas que pudieran impulsar y hacer operativas las relaciones internacionales, buscando la autonomía por medio de un tratamiento económico más que político. Sin embargo, realizó un gran esfuerzo para lograr la participación de la clase política y del partido de oposición en la revisión y el diseño de las políticas de relaciones exteriores, aunque con pocos resultados.

Reformó el Ministerio de Relaciones Exteriores tratando de darle autonomía y modernizarlo para su accionar centralizado y en coordinación con los organismos de promoción de las exportaciones, que también fueron fortalecidos. Con el canciller Julio Londoño se planteó un cuerpo diplomático profesional calificado, productivo y eficiente y con este fin se estableció la carrera diplomática (Ley 33/90), lo mismo que la Academia Diplomática de San Carlos para la formación de los futuros diplomáticos. Sentó los principios de universalidad de las relaciones, buscando mejores espacios para los negocios del país con el fin de lograr los mejores acuerdos y negocios sin estar atados a asuntos ideológicos y políticos de los países y de los organismos relacionados.

El país desarrolló actividades en diferentes instituciones, organismos y foros internacionales, En el tema regional, durante este gobierno se presentaron negociaciones y principios de acuerdo con Venezuela, además de las relaciones diplomáticas, acudió a la Comisión permanente de Conciliación, agudizándose las diferencias con el reclamo venezolano por la presencia de la corbeta Caldas en aguas de ese país. Las relaciones no llegaron a buen término y solo se logró tener una visión clara de los puntos de conflicto y de los múltiples intereses que estaban en juego en los dos países. Aunque con los Estados Unidos se presentaron diferencias en la concepción política de los temas Centroamericanos y en la represión del narcotráfico, los temas fueron superados y se logró una conveniente armonía; de igual manera, el manejo de la ampliación y las condiciones de la deuda externa, afectados por la nueva Ley de Comercio de los Estados Unidos, se llevaron a feliz término y el gobierno logro las financiaciones requeridas.

3.3 Actuar en el Mundo.

La política exterior de Actuar en el Mundo se refiere a la actitud de abrir las relaciones exteriores a todos los países, instituciones, organismos, asociaciones y conglomerados económicos, a nivel de fronteras, de región y de continentes, sin distinciones por ideología, organización social, o de tipo o tamaño económico.

Durante el comienzo del gobierno del presidente **Cesar Gaviria** se presentaron circunstancias coyunturales, que junto a los procesos mundiales de cambio, impulsaron los principios de renovación y de evolución de las políticas del país. Los principios básicos se refirieron a los siguientes aspectos: Promoción de la paz y de la cooperación internacionales dentro del respeto al derecho internacional, universalidad de las relaciones dentro del pluralismo ideológico, instrumentos de relaciones internacionales en cabeza de la cancillería y fortalecimiento de la capacidad negociadora, intensificación de la diplomacia presidencial y relevancia de los aspectos económicos en los desarrollos diplomáticos. Sobre estos principios se definieron como objetivos la autonomía nacional, el logro de la paz con democracia económica y la integración y concertación de las relaciones exteriores.

Se determinaron los focos geográficos de la acción diplomática: América Latina y el Caribe, Norteamérica, Europa y la Cuenca del Pacífico, y se adelantaron gestiones diplomáticas y comerciales y identificándose la promoción y participación activa en organismos y en los países involucrados, tales como AEC, GATT, MERCOSUR, ALADI, ONUDI, PECC, lo mismo que el acceso al NAFTA..

En los asuntos económicos internacionales se adelantaron negociaciones con el OMC y el GATT, en la normatividad del comercio de los servicios y la transferencia de tecnología, el estímulo a la inversión extranjera y de las negociaciones multilaterales, los intercambios de cooperación internacional financiera y económica, la participación en acuerdos y foros para el medio ambiente y el desarrollo, los derechos humanos, la lucha contra las drogas ilícitas, el tratamiento de migraciones y comunidades de colombianos en el exterior y la promoción de la paz internacional, también se dio la participación en las reformas para el fortalecimiento y dotación de recursos para organismos internacionales como la ONU y la OEA.

Con este conjunto de acciones el gobierno de Gaviria sentó las bases y marcó un cambio generalizado: La definición y manejo interno y externo de las relaciones exteriores de país, que ha perdurado en los gobiernos siguientes con las modificaciones coyunturales que se ha presentado.

El modelo de Actuar en el Mundo sufrió un gran debilitamiento con el gobierno del presidente **Samper Pizano** ya que éste se caracterizó por los complejos debates sobre la legitimidad de su elección y el veto a la persona del presidente por parte del gobierno de los Estados Unidos. Las relaciones exteriores del país llegaron a un *bajísimo perfil*, los miembros de la comisión de relaciones exteriores del congreso también entraron al proceso investigativo que se adelantaba contra el presidente. La participación en organismos, instituciones, foros y acuerdos se limitó al protocolo diplomático y las relaciones con otros países se limitaron a las operaciones comerciales y financieras bastante desmejoradas por las crisis económicas internas y externas.

A pesar de esta situación el gobierno promovió la definición de un acuerdo contra la producción y el comercio de drogas ilícitas, aunque su operación solo de dio en el gobierno siguiente. De este período de gobierno se concluyó que las relaciones tanto con los centros de poder estadounidense y europeo, como con los países, instituciones y organismos latinoamericanos, sufrieron gran deterioro y aunque no perdieron su orientación de Apertura al Mundo establecida en el gobierno anterior, si exigieron un replanteamiento inmediato y general en los aspectos diplomáticos, institucionales, de organismos y entidades, financieros con los organismos multilaterales, y de la administración interna en general.

CAPITULO IV

LOS ÚLTIMOS DOS GOBIERNOS

4.1 GOBIERNO ANDRÉS PASTRANA

El gobierno del presidente Andrés Pastrana planteo las relaciones internacionales sobre el principio “réspice omnia”: mirar al universo, o mirar al conjunto, como un renovado concepto de la “apertura al mundo” adoptado por la administración de Cesar Gaviria. El proyecto político “Alianza para el Cambio” y la negociación política del conflicto armado, se desdibujaron por la falta de voluntad y compromiso de la clase política y de la guerrilla. La crisis interna heredada del gobierno anterior, se puede resumir en seis puntos según el politólogo Fernando Cepeda: Delicada situación de orden público, drogas ilícitas y su vinculación con guerrilla y paramilitares y su capacidad corruptora de las instituciones, la violación de los derechos humanos, el desplazamiento interno de la población, la corrupción y el deterioro de la economía (CEPEDA, Fernando, 2002).

La gravedad de estos problemas exigió dar un gran vuelco a la política exterior e incorporó una serie de componentes adicionales que no se había tratado con importancia en la Relaciones internacionales del país. El análisis se realiza con base en la aproximación que hace Fernández de Soto en su libro “Una Ilusión Posible” pero tratando de ver a grandes rasgos los resultados de las estrategias planteadas. (FERNÁNDEZ DE SOTO, Guillermo, 2004. Pág. 18).

Para la definición de las nuevas políticas, la cancillería hizo consideraciones sobre los grandes cambios en el panorama internacional, tales como la importancia del conocimiento y el desarrollo tecnológico, las dimensiones de la información y los intercambios de redes de información, incluyendo la apertura de los sistemas políticos y la expansión de las libertades fundamentales. De igual manera, se analizaron críticamente los difusos mitos que trajo la globalización, tales como el mito del libre mercado capaz de maximizar el crecimiento y la riqueza y permitir optimizar su distribución, al igual que el mito de la liberación sin precedentes del mercado mundial y del sistema financiero internacional, que haría posible el amplio y equitativo acceso de todas las personas a los bienes y servicios producidos a lo largo y ancho del mundo. Un mito que no fue un mito sino una realidad, fue la pérdida de poder del estado frente a las nuevas formas de soberanía, como los bloques de integración para el tratamiento de problemas o frente a las regiones subnacionales, lo mismo que frente a la

desregulación del mercado de capitales, a la acción de las multinacionales y a los negocios de la economía criminal global y el terrorismo, los cuales han debilitado la acción de los estados y las instituciones.

Los aspectos que fueron relevantes en las relaciones internacionales durante este gobierno se describen así: (FERNÁNDEZ, Guillermo, 2004, Pág. 42)

LA INSERCIÓN GLOBAL.- Este proceso se adelantó considerando los principales aspectos de la economía y la liberación de los mercados, conjuntamente con los temas del desarrollo social, de política interna del país y con la interdependencia cada vez más importante para dichas relaciones. El país participó en diferentes foros ganando presencia en su construcción, y los puntos más significativos fueron los siguientes: a) Logro de un pacto social global. Para reducir las asimetrías y la poca presencia de algunos países en los procesos de inserción global, se logró un consenso regional en el Grupo de Río, y se definieron propuestas conjuntas como el Consenso de Washington –Consenso de Monterrey- para una mejor contribución al desarrollo y a la reducción de la pobreza. b) La función reguladora del Estado. La disciplina fiscal, las prioridades del gasto público y un grado adecuado de apertura a las inversiones extranjeras, fueron importantes pero no prioridad del Gobierno. c) La legitimación de la democracia.- El modelo democrático alcanzado es más viable con instituciones políticas consolidadas, para darle mayor poder y participación a los ciudadanos y promover el control de las instituciones del gobierno y tener la base de partidos políticos sólidos. d) Derechos humanos: fundamento de una ciudadanía global.- Los derechos civiles y políticos junto con los económicos, sociales, ambientales y culturales, que hacen parte de las negociaciones económicas y políticas de la comunidad internacional, fueron expresados como defensa y protección de los ciudadanos indefensos ante situaciones del conflicto armado del país. e) Combate Global a las drogas ilícitas.- En todos los foros internacionales Colombia presentó insistentemente el tema de la corresponsabilidad global compartida y la falta de cooperación de muchos estados para hacer frente al problema de las drogas, el terrorismo y el tráfico de armas, la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. f) Causa común frente a la amenaza global del terrorismo.- El país en la Asamblea General de la UNESCO después de S11, manifestó su voluntad de hacer causa común frente al desafío de la cultura por parte del terrorismo. g) Democratización de la OMC.- En la XXXIII Asamblea del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), la delegación Colombiana manifestó la injusticia contra nuestros países derivada de las reglamentaciones solicitando mayor equilibrio de los países en desarrollo. h) Compromiso decidido con el desarrollo sostenible.- El principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ha adquirido más fuerza ética y política. La defensa del ecosistema y de la biodiversidad forma parte de la negociación de Suramérica con los países industrializados, para el uso de tecnologías limpias y para mitigar los impactos negativos de sus actividades. i) Reforma del Sistema Financiero Internacional.- La superación de las condiciones socioeconómicas de pobreza requieren una reforma sustancial del sistema financiero internacional y el país emprendió privatizaciones del sector bancario. j) El camino hacia la integración financiera.- El país en

conjunto con los países de América Latina y el Caribe manifestó en diferentes escenarios y ante organismos internacionales la necesidad de ordenar y regular la globalización, corregir las asimetrías y humanizar los procesos.

El proyecto de relaciones exteriores quedó conformado entonces por diferentes componentes, expresados así:

a) Sinceridad en torno a las raíces del conflicto. El gobierno además de reconocer el carácter político de la confrontación armada señaló el origen social del conflicto armado. Los problemas de la tierra y la situación de la población rural que permitió la siembra de cultivos ilícitos y la aparición de grupos paramilitares vigilantes de estos cultivos. Los tentáculos del narcotráfico, que trascendieron nuestras fronteras, contaminaron la vida política, económica y social, corrompieron a las guerrillas, ayudaron al paramilitarismo y afectaron nuestras relaciones con la comunidad internacional" (FERNÁNDEZ DE SOTO, Guillermo, 2004. Pág.68).

Los efectos del narcotráfico sobre el desarrollo económico del país –social sobretodo- son evidentes por la destinación de los recursos del estado para la lucha contra la violencia en contraste con bajas inversiones y baja actividad económica general.

b) Percepciones equivocadas del caso colombiano. La naturaleza de los actores del conflicto armado hace que éste no se haya podido denominar guerra civil. El gobierno expuso este asunto ante el Grupo de Apoyo al Proceso de Paz en Madrid, aclarando que al no haber participación de la población a favor de ninguno de los actores no le da ese carácter y al mismo tiempo se rebatió la interpretación equivocada de que la guerrilla defiende los intereses o busca la reivindicación de alguna parte de la población de bajas condiciones socioeconómicas.

c) Las líneas maestras de la nueva inserción internacional. El sector privado y la sociedad civil debían ver sus intereses representados en la estrategia de las relaciones para la inserción en el contexto internacional y la ampliación de los vínculos internacionales de todo orden aumentó la capacidad de negociación con autonomía interdependiente. Colombia también fue consiente de promover su geopolítica y busco ponerse como centro de equilibrio regional para la diversificación de las relaciones. Para el manejo de la política de relaciones exteriores el país definió tres principios básicos dentro del marco regulatorio general: La concertación entre el Estado y la Sociedad civil en la política internacional, la defensa y promoción del derecho internacional en cuanto al cumplimiento de compromisos y la resolución de controversias, y la defensa de la opción de cooperación -como es tradición- y no de confrontación en la relaciones internacionales.

Sobre estos principios se estructuró la política exterior del cuatrienio y sus principales lineamientos y estrategias fueron los siguientes:

DIPLOMACIA POR LA PAZ

El gobierno inició el manejo de las relaciones exteriores con la definición de una estrategia para buscar restablecer la credibilidad de la comunidad internacional y recuperar la imagen internacional. Era necesario recuperar los principios de la política exterior por medio de un consenso político interno, y primordialmente reconstruir las relaciones con los Estados Unidos. El gobierno buscó obtener el respaldo político, la cooperación financiera y la asistencia técnica de la comunidad internacional.

Se presentaron al gobierno de los Estados Unidos y después al Grupo de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, las estrategias económica, fiscal y financiera, de paz, de defensa nacional, judicial y de derechos humanos, antinarcóticos, de desarrollo alternativo, de participación social, de desarrollo humano y de cooperación internacional. El Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) se creó para canalizar las inversiones de la infraestructura regional y para los programas de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos. La comunidad internacional bajo el principio de no intervención en los asuntos internos, debía obrar con la mayor prudencia dando la asistencia de acuerdo con las solicitudes del gobierno. Se criticó que la cooperación estadounidense se orientaba primordialmente a la eliminación de cultivos ilícitos y al apoyo militar, y que la contraparte aportada por el presupuesto del país superaba las sumas de la cooperación y no se orientaba al cubrimiento de las políticas de desarrollo social y económico de las zonas afectadas. (CHOMSKY, 2001)

Además de la cooperación de los Estados Unidos se realizó la gestión para las reuniones y los acuerdos con Europa de la denominada Mesa de Donantes. En las reuniones de Madrid, Londres, Bruselas y Bogotá el país presentó sus planes, políticas y estrategias, recibiendo pleno respaldo, pero pocos resultados. El desarrollo de la larga gestión de paz con las guerrillas de las FARC y del ELN estuvo acompañado de un intenso trabajo diplomático a nivel de países e instituciones internacionales que intervinieron de una u otra forma, hasta el fin de las conversaciones de paz.

LAS BUENAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS.

La reconstrucción y normalización de las relaciones con los Estados Unidos se planteó ratificando que la alianza política, económica y comercial es una política de Estado. El restablecimiento de las buenas relaciones con este país era urgente y la visita del presidente a Washington en octubre de 1998 inició una nueva etapa de las relaciones bilaterales con una nueva y amplia agenda de trabajo. Se trató el problema de las drogas con soluciones de desarrollo alternativo, el control de precursores químicos y del tráfico de armas, la erradicación de cultivos, el control del lavado de activos, la interdicción fluvial y aérea y el fortalecimiento de la justicia.

La recuperación del protagonismo en el ámbito internacional, comenzando por los Estados Unidos, fue una actividad prioritaria para el presidente Pastrana que aprovechó además el prestigio de su equipo de gobierno –y

del Canciller-; en sus visitas iniciales consiguió que el presidente Clinton, a pesar de sus problemas internos y de las prevenciones de los congresistas en cuanto al control del narcotráfico, las negociaciones con la guerrilla y la situación de los derechos humanos en el país, apoyara el proyecto de Diplomacia por la Paz. Lo que hizo ver el mandato como una vuelta al *résipice polum* de principio de siglo, por su importante influencia para el país del EE.UU., aunque teóricamente su enunciado de autonomía interdependiente lo ubico en el *résipice similia*.

Se renovó la alianza con Estados Unidos como principal socio comercial y de inversiones del país, lo cual implicó una diversificación de la agenda que estaba muy apretada con la lucha antinarcóticos, adicionando temas como el restablecimiento comercial y la migración de nacionales. La más destacada gestión fue la renovación y ampliación del ATPA, que requirió una intensa gestión diplomática ante el congreso y el ejecutivo de Estados Unidos.

El proceso de paz contenido en el Plan Colombia no implicó un debilitamiento de las fuerzas militares del país, sino que por el contrario, las cifras de crecimiento bélico tuvieron un notable incremento en el período (Fernández de Soto, 2004, Pág.215). El apoyo del presidente Clinton a los programas del gobierno colombiano lo continuó el gobierno del presidente Bush, a pesar del cambio de la tendencia política del gobierno y de las mayorías en el Congreso Estadounidense. El presidente Bush aceptó una visión regional y de corresponsabilidad de los problemas del narcotráfico, impulsando la aprobación en el congreso de la cooperación económica para la Iniciativa Andina contra las Drogas. Con el endurecimiento contra el terrorismo por parte de los Estados Unidos a partir del S11, continuaron las relaciones y los programas de cooperación hasta las circunstancias y sucesos que generaron el rompimiento de los diálogos de paz con la guerrilla.

RELACIONES CON VENEZUELA

El diálogo bilateral y la concertación multilateral fueron las consignas para atender los diferentes temas de las relaciones internacionales con el vecino país, tales como la delimitación de áreas marinas y submarinas, el manejo de las cuencas hidrográficas, las migraciones y la preservación de los ríos internacionales, el desarrollo de las zonas de frontera, la seguridad y la coordinación militar, la integración en lo comercial, las inversiones y la participación del empresariado. El gobierno del presidente Pastrana inició sus contactos muy cordiales con el presidente Caldera y con la mejor voluntad de establecer acuerdos en beneficio de los dos países, firmándose el documento del Programa de Desarrollo Integral fronterizo Colombo-Venezolano.

Al inicio de su gobierno el presidente Chávez y su Canciller Rangel hicieron manifestaciones sobre el proceso de paz con la guerrilla colombiana, la neutralidad ante los actores del conflicto, el status político de la

guerrilla y la zona de distensión, que fueron recibidas como una intervención indebida en los asuntos internos del país y provocaron notas de protesta y un deterioro de las relaciones. Posteriormente se presentaron varios incidentes de violación del espacio aéreo colombiano, incidentes en la frontera terrestre y en el Golfo de Venezuela.

Un punto crítico de las relaciones bilaterales se dio en el fallido golpe contra el gobierno del presidente Chávez, durante el cual el gobierno colombiano tomó una decidida posición de defensa de las instituciones democráticas y del orden constitucional y manifestó su apoyo al nuevo gobierno –resultado de una clara desinformación de la Cancillería-. Durante este gobierno las relaciones tuvieron muchos altibajos y pasaron de ser conflictivas, complejas y difíciles a períodos de fluidez y buen entendimiento inspirados por el interés del país y con la intención permanente de evitar que Venezuela fuera excluida de la comunidad internacional.

LA SOBERANÍA NACIONAL

Soberanía nacional y política de fronteras.- La política exterior se adelantó bajo el principio de cooperación bilateral con los diferentes países vecinos, protegiendo la defensa de la soberanía y de la jurisdicción de las fronteras terrestres y marítimas, se desarrollaron en la frontera labores de demarcación, intensificando la presencia del estado en las zonas de frontera y promoviendo las reuniones de las Comisiones de Vecindad, motivando su funcionamiento y el logro de un grado mayor de compromiso interinstitucional.

El gobierno de Pastrana generó algún desarrollo social a los habitantes y promovió dinámicas binacionales para consolidar la integración de la población marginalizada. La Cancillería promovió con diferentes instituciones la elaboración de un amplio diagnóstico socioeconómico y sobre esta base creó la oficina de Integración y Desarrollo Fronterizo y la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, para orientar el manejo de la política de fronteras en asuntos económicos, social, normativo, cultural, ambiental, científico y de infraestructura. (FERNÁNDEZ DE SOTO, Guillermo, Pág. 312.)

La vocación Caribe y San Andrés.- La importancia estratégica como plataforma de Proyección del país en la cuenca del caribeña generó una concepción gubernamental diferente a la tradicional de tener a San Andrés como punto de límite geográfico, y redefinió la necesidad de entrar a afrontar los grandes problemas sociales del archipiélago. La Cancillería propició la creación de la Consejería Especial para San Andrés el reglamento para la Oficina de Control de Circulación y Residencia –OCCRE- y el Programa de Desarrollo de Pesca Artesanal.

Las relaciones con Nicaragua se han llevado en las últimas décadas alrededor del reclamo de este país sobre el Archipiélago de San Andrés. La Cancillería realizó todos los trámites que indica el derecho internacional y con la asesoría de la Comisión de Relaciones Exteriores y de importantes juristas y expertos en los procesos del derecho internacional, nacionales y extranjeros, se estudiaron las excepciones sobre competencia y admisibilidad y se presentó a la Corte la documentación correspondiente a los derechos Colombianos. Para la preparación del conjunto probatorio se coordinó la participación de los grupos de la Cancillería, diferentes embajadas y misiones en el exterior algunas entidades oficiales como la Armada Nacional, la Dirección Marítima y Portuaria y Ecopetrol.

LA NUEVA AGENDA PARA LA INTEGRACIÓN ANDINA

La presencia en organismos internacionales y en la integración hemisférica se efectuó teniendo en cuenta la importancia de los procesos de integración hemisférica y del apoyo multilateral necesario para los asuntos críticos del país y para incrementar la capacidad negociadora y las exportaciones, se buscó una política de convergencia en los esquemas subregionales para consolidar un espacio suramericano, que además se complementara con los acercamientos a los Estados Unidos y el Canadá en los procesos del ALCA. Se tomó la Comunidad Andina como el más apropiado espacio de concertación. Colombia desarrollo una ardua estrategia de candidaturas en los organismos multilaterales y es así como asumió la Secretaría Protémpore del Grupo de Río, la OEA, el Consejo de Seguridad de la ONU, la Conferencia Mundial sobre Armas Pequeñas y Ligeras, en las Conferencias del Medio Ambiente, en la OIC, en la CAN y en la Comisión Permanente del Pacífico Sur – CPPS-. Labor muy importante para recobrar la buena imagen del país y para tener un papel proactivo y no pasivo en el campo internacional.

La comunidad Andina no fue afortunada y en las reuniones de Bruselas (2001) y Madrid (2002) las propuestas de un acuerdo de Cuarta Generación no fueron aceptadas y quedaron condicionadas a lo que ocurriera en la ronda de la OMC. La suscripción de los Acuerdos de Complementación CAN-Brasil y CAN-Argentina en el 2000, quedaron pendientes de trámite los acuerdos de preferencias arancelarias fijas y de libre comercio que se reanudaron en la visita del presidente Lula a la Cumbre Presidencial Andina celebrada en Colombia en junio del 2003. Los temas confusos de estos procesos son de tipo técnico y se refieren a la doble posición de los países andinos frente al ALCA y al MERCOSUR, las opciones son las de negociar la CAN en bloque ante los dos tratados o asociarse con MERCOSUR para negociar en conjunto el ALCA –que sería la mas adecuada para tener mas poder de negociación-. Los procesos decisorios giraron alrededor de las políticas externas en diferentes materias principalmente en la convergencia de los intereses económicos, el fortalecimiento institucional y las relaciones con países y bloques regionales.

La corresponsabilidad global en el problema de las drogas ilícitas ha sido objeto de especial atención en las relaciones con los países de la Comunidad Andina, al igual que con la UE y Norteamérica. Después de los acuerdos logrados con los países de la Unión Europea y los Estados Unidos, el gobierno trató de gestionar –sin mayor éxito– ayudas financieras para erradicación y para ayudar a la población civil afectada.

OPCIÓN MULTILATERAL FRENTE A LA COMPLEJIDAD

Con el fortalecimiento del multilateralismo en asuntos estratégicos el país debía neutralizar las acciones y presiones, proponiendo un sistema múltiple de relaciones y logrando reactivar la cooperación internacional en la solución de los diversos problemas que se afrontaban. La propuesta de ruptura de las cadenas mundiales del narcotráfico y sus delitos conexos, fue una importante salida, asimismo se promovieron reuniones y conferencias en los temas del tráfico de armas, la protección del medio ambiente y de la biodiversidad, y el fortalecimiento de la jurisdicción de la ONU y la OEA en materia de derechos humanos.

La participación de Colombia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y el ejercicio de la presidencia del mismo, sirvieron para que el país inserción tuviera en el contexto internacional. Participó en la recuperación de la confianza en el organismo por medio de la reforma en su composición y el funcionamiento internos. En este lapso Colombia desarrolló un alto nivel de credibilidad en los temas de control de armas, cuestiones humanitarias, desarme, desmovilización y resolución de conflictos y los principios de autodeterminación de los pueblos y no injerencia en los asuntos internos. Los casos más característicos fueron las situaciones en Afganistán, Kosovo y Timor Oriental, Etiopía-Eritrea, Prevlaka y Palestina. Al final del período de participación la delegación del país recibió el reconocimiento por sus aportes y por la transparencia en todas sus actuaciones.

La reelección del ex presidente Gaviria como Secretario General de la OEA fue una evidencia de la relevancia de nuestro país en el hemisferio, y una de las acciones prioritarias al iniciar el período de gobierno, lográndose con una intensa gestión diplomática.

Las visitas del presidente Pastrana a la China, el Japón, Malasia y la India en 1999 antecedieron el ingreso al Grupo de los 15, conformado por países subdesarrollados de Asia, África y América Latina deseosos de concertar la agenda frente a la OMC y al Grupo de los 7. En el 2002 Colombia participó en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores del 2000, y en la de la Asociación de Estados del Caribe –AEC-. En la Cumbre de Margarita en el 2001 el presidente Pastrana propuso impulsar el comercio, el turismo, el transporte, el transporte y la atención de desastres, agregando el tema del control del narcotráfico, de los insumos, de los puertos de embarque y de los sistemas financieros que sirven para el lavado de activos, como una extensión más del multilateralismo y el compromiso del país con el bloque caribeño.

4.1.1 Aspectos internacionales del Plan Colombia

El Plan Colombia se puede mostrar desde diferentes ángulos, el primero es la situación del país frente a los retos de una economía internacionalizada y frente a los retos del narcotráfico y el impacto político, económico y social originado en el proceso de globalización. El segundo es el proceso de reinserción del país en la comunidad internacional, sus órganos y sus instituciones y el tercero es la ayuda y el apoyo financiero para sufragar las soluciones planteadas. Por lo anterior, el plan se define como un conjunto de medidas, acciones, acuerdos que deberían adelantarse coordinadamente y que para efectos de presentación se enuncian en los siguientes ordinales:

a) El Plan sentó como premisa que la estabilidad social interna, el control del conflicto armado y el fortalecimiento del Estado, conjuntamente con la estabilidad fiscal, legal y de la economía en general, eran necesarias para crear el clima necesario para la inversión extranjera, ésta a su vez generaría empleo permitiendo la modernización y estabilidad de la producción nacional y de las exportaciones.

b) El gobierno dedicaría gran parte de su esfuerzo diplomático e institucional para llegar a acuerdos y convenios que dieran un acceso más justo y mejor de nuestros productos a los mercados internacionales. Esto se lograría mediante la prórroga y ampliación de ATPA, el SGP Andino con la unión europea, los acuerdos arancelarios y de libre comercio del ALCA, y el MERCOSUR y con la concreción de los acuerdos iniciados con los países de las cuencas del Pacífico y del Caribe. El objetivo específico era fomentar la inversión en sectores no tradicionales y disminuir la incertidumbre que rodea el comercio y la inversión.

c) La corresponsabilidad de los países consumidores de drogas ilícitas facilitaría el logro de un control efectivo de la cadena del narcotráfico, es decir, cultivos, producción, comercio y transporte y de las actividades conexas de comercio de precursores químicos y del lavado de activos. Para esto se lograron acuerdos y pagos de incentivos por la realización de actividades de control de cultivos y producción.

d) La estrategia de financiar actividades agropecuarias alternativas y de dar créditos focalizados fue el método para disminuir la producción de cultivos ilícitos, conservar el medio ambiente y la biodiversidad, y para incorporar a la población a las cadenas normales de producción, ésta y el complemento de la inversión social en las zonas afectadas, requirieron la cooperación de la comunidad internacional con aportes y créditos.

e) La coordinación estrecha con las instituciones financieras internacionales –FMI, Banco Mundial y BID– fue necesaria para apoyar al gobierno en la planeación, estudio e implementación de las reformas fiscales y estructurales, del sector financiero y de las finanzas públicas. El país necesitaba una inversión social para mitigar el impacto de las políticas fiscales en los sectores más vulnerables y evitar el crecimiento del desempleo.

f) Dentro de los objetivos de la estrategia antinarcóticos se fijó la integración de las iniciativas nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales para compartir información e inteligencia con otras agencias de seguridad y aportar y coordinar las operaciones y esfuerzos regionales e internacionales. En los elementos básicos de la estrategia se estableció fortalecer y aumentar el uso de operaciones conjuntas de seguridad durante tareas de fumigación y erradicación y apoyar al programa de la ONU para la fiscalización internacional en las pruebas y desarrollo de agentes de control biológico ambientalmente seguros y confiables, con el fin de encontrar nuevas tecnologías de erradicación.

g) El país se comprometió a hacer cumplir las leyes nacionales y multilaterales, incluyendo la investigación y la capacitación de la fuerza pública, a la protección efectiva de testigos y funcionarios, a la extradición de delincuentes internacionales y a la fiscalización y decomiso de precursores.

h) El costo estimado de la estrategia de desarrollo alternativo fue para el período 99-02 de 570.8 millones de dólares: 342.5 para producción y transferencia de tecnología, 100 para infraestructura en áreas rurales, 86 para conservación y restauración de áreas ambientalmente frágiles y 42.3 para el desarrollo de las comunidades indígenas.

i) La comunidad internacional se definió como intermediaria y observadora, y en una etapa posterior como verificadora del cumplimiento de acuerdos, rechazando cualquier presión con actos de terrorismo o violación del Derecho Internacional Humanitario. En las relaciones bilaterales la colaboración militar y de policía se definió como vital, junto con el mejoramiento de la seguridad fronteriza, no se aconsejó la participación de fuerzas militares conjuntas por la posible creación de impedimentos al proceso de negociación.

j) Para el manejo más transparente de los fondos de diversas procedencias, el gobierno colombiano estableció el Fondo de Inversión para la Paz como canal de asistencia financiera directa al Proceso de Paz con asesoría y vigilancia de expertos de BID.

4.2 POLÍTICA EXTERIOR GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

En la presentación presidencial de la Política Exterior de Colombia 2002 - 2006, el presidente Uribe señaló la necesidad de afrontar la nueva tarea de compromiso y apoyo de la comunidad internacional para derrotar el terrorismo, correspondiendo a los esfuerzos y sacrificios del gobierno y del pueblo colombiano, e hizo el reconocimiento de la estrecha vinculación de la política internacional externa con la interna del país. Sobre este supuesto definió los objetivos generales con los temas de soberanía nacional, fronteras, imagen internacional, emigrantes, relaciones bilaterales y multilaterales y fortalecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Adicionalmente, las comunicaciones y la interacción con empresarios, inversionistas, representantes diplomáticos, la sociedad civil y la comunidad académica deberían convertirse en un apoyo franco y dinámico a la causa colombiana de la gobernabilidad democrática.

4.2.1 Presentación de la Política de Relaciones Exteriores

La ministra de Relaciones Exteriores presentó la Política Exterior de Colombia como una de las bases fundamentales para el logro de los objetivos socioeconómicos del país definidos en el Plan de Desarrollo. La generación de confianza de los ciudadanos y de la comunidad internacional para propiciar el desarrollo económico y social del país depende del logro de los objetivos de gobierno, y a partir de ellos se plantea la orientación de la política exterior como el resultado de un conjunto de prioridades que en síntesis fueron: a) La consolidación del papel coordinador y ejecutor de la política de relaciones exteriores del Ministerio dando orientación y referencia al cuerpo diplomático y a todos los funcionarios del gobierno. b) Propiciar la discusión, el análisis y el entendimiento de la política exterior entre los empresarios, la comunidad académica, la sociedad civil y los medios de comunicación. c) Promover una mayor comprensión de la realidad colombiana y de las políticas del gobierno en la comunidad internacional. d) Informar a la opinión pública los fundamentos y los resultados de la política exterior, particularmente en lo referido al mejoramiento del nivel de vida de los colombianos.

La caracterización del régimen presidencial acentuado por el talante y la historia del fuerte liderazgo del presidente, no dieron un augurio de éxito a la cancillería en su anhelo de presidir el desarrollo de la política exterior, de coordinar los diferentes organismos involucrados y a las entidades de la economía nacional. Las relaciones externas pueden sufrir de una fragmentación a nivel de negociaciones y acuerdos, sólo mitigada por las decisiones autónomas del jefe del estado.

4.2.1.1 Realidad internacional y la coyuntura interna.

La globalización y los fenómenos transnacionales se presentan como amenazas y oportunidades para la sociedad y para la gobernabilidad del Estado. El país atraviesa este momento por una situación de violencia e inseguridad con llamado terrorismo financiado por el dinero del narcotráfico y otros delitos conexos, que afecta el desarrollo económico y social, el estado de derecho, las instituciones y la población civil. Este es el contexto dentro del cual el gobierno busca el apoyo de la comunidad internacional en las diferentes acciones que se adelanten para superar esta situación coyuntural –mas bien estructural.

4.2.1.2. Conceptos Rectores

Además de la inclinación y cumplimiento de los principios del derecho internacional consagrados en nuestra Constitución Política y en la carta de las Naciones Unidas, el gobierno determinó los conceptos de gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad. La gobernabilidad democrática que fortalece el estado de derecho y la seguridad para garantizar los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos; la responsabilidad compartida que integra la comunidad internacional alrededor de la lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos que financian el terrorismo y las demás formas de explotación ilícita de los recursos naturales; la solidaridad internacional cuyos programas y proyectos deben contrarrestar los efectos de la violencia en las zonas afectadas, con una inversión social orientada a disminuir la pobreza, generar empleo y dar asistencia humanitaria.

4.2.1.3 Objetivos Estratégicos

Defensa de la Soberanía Nacional y desarrollo integral de las Fronteras.- Heredada del Canciller pasado, esta estrategia busca defender y afianzar la jurisdicción del país en los espacios marítimos y terrestres. Se continúa con especial énfasis la atención del proceso de demandas de Nicaragua que vienen del gobierno anterior, al tiempo que con las Comisiones de Vecindad, las binacionales y la Comisión Presidencial Negociadora Colombo-Venezolana se adelanta el fortalecimiento de los vínculos con los países limítrofes. De igual manera, la Comisión intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo impulsa las políticas de elevar el nivel de vida de las zonas de frontera y en el marco de la Comunidad Andina se coordinan los asuntos de lucha contra las drogas, el terrorismo y la seguridad fronteriza. A los problemas de frontera de Nicaragua que se encuentra en etapa jurídica, se suman los problemas de seguridad militar, de control de emigrantes y de condiciones de vida en las fronteras con Ecuador, Brasil y Venezuela que se acentúan en la medida en que el estado reprime a los grupos armados ilegales.

Consolidación de las relaciones bilaterales estratégicas.- Esta es una estrategia integral con países y conjuntos de países que va en concordancia con las metas del Plan de Desarrollo. El fortalecimiento de los vínculos con América Latina, el Caribe y en especial los países limítrofes, y el impulso, consolidación y ampliación de las relaciones con Estados Unidos, Canadá, Europa, Asia y el Pacífico, África y el Medio Oriente.

Defensa y Promoción de los Intereses Nacionales en el Escenario Multilateral.- El compromiso del país con el multilateralismo se concreta con la participación en los foros internacionales relacionados con los problemas y

el fin primordial es promover la cooperación y el apoyo necesarios para el desarrollo económico y social. Los temas prioritarios son la defensa y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, la equidad social y el desarrollo humano, el tratamiento de las drogas, el terrorismo, la corrupción y el crimen organizado, la protección del medio ambiente, la cooperación internacional y las relaciones con las ONG y otros actores de la sociedad civil.

Apoyo a las Políticas del Plan de Desarrollo en el ámbito internacional.- La política exterior del país está dirigida al apoyo de los objetivos del Plan: la seguridad democrática con la consecución de apoyo contra el terrorismo y las drogas ilícitas; el crecimiento económico y el empleo con la consecución de recursos financieros y los acuerdos de comercio e inversión; la equidad social con la cooperación y la asistencia técnica para el desarrollo y la asistencia humanitaria, y la eficiencia del estado con los programas internos de fortalecimiento institucional.

Mejora de la Comprensión de la Realidad del País en el Exterior.- Las comunicaciones y las gestiones políticas, económicas y comerciales con países, organismos y foros internacionales se ven afectadas por las percepciones equivocadas sobre la realidad del país que se tienen en el exterior. El cambio de esta percepción se logra con la labor conjunta por parte de embajadas y consulados y de las instituciones públicas y privadas en la divulgación de nuestros principios, valores y riquezas materiales, intelectuales y humanas, lo mismo que con la creación de espacios de interlocución y grupos de estudio con la sociedad civil, que ayuden a promover la imagen positiva del país.

Fortalecimiento de los Vínculos con las Comunidades Colombianas en el Exterior.- El gobierno está interesado en mejorar los vínculos con las comunidades de compatriotas en el exterior, realizando programas y actividades para ayudarlos en el mejoramiento laboral y de sus condiciones de vida en los países donde se encuentran. El incremento de la asistencia consular y los proyectos para propiciar su participación en proyectos e inversiones beneficiosas para el país, lo mismo que facilitar el encuentro de colombianos sobresalientes que aporten sus conocimientos y su experiencia para el desarrollo del país, son la tarea del Ministerio en asocio con otras instituciones relacionadas.

4.2.2 LÍNEAS DE ACCIÓN

Sobre los conceptos rectores y para los logros de los objetivos estratégicos definidos, el gobierno fijó unas líneas de acción alrededor de los temas de la agenda para los ámbitos bilateral y multilateral y de los temas por áreas geográficas con una visión regional.

4.2.2.1 Líneas de Acción Temáticas

Fortalecimiento del Multilateralismo y su acción en Colombia.- La política exterior impulsa la participación activa del país en los foros internacionales y demás espacios de debate de temas de interés nacional, con el fin de consolidar las relaciones con organismos internacionales, agencias y órganos que se consideren importantes para los planes del país. Se considera también la participación para el fortalecimiento de las instancias multilaterales con el fin de que sus decisiones sean más democráticas y equilibradas.

La ONU.- Colombia resalta y defiende el papel preponderante que le corresponde a la ONU en la preservación y construcción de la paz y la seguridad internacionales, en la promoción del desarrollo económico y social de los pueblos y en el fomento de la cooperación internacional.

Sobre este enunciado el país contempla el compromiso del fortalecimiento, su adecuación a las nuevas realidades y la discusión de los temas de interés. La Secretaría General de la Organización ha brindado especial apoyo al país en el proceso de recuperación de la paz y la seguridad democrática, lo mismo que en la exploración de los caminos de paz con los grupos armados ilegales. Los fondos y agencias del sistema de la ONU adelantan en coordinación con el Ministerio, programas de cooperación y asistencia para la población desplazada por el conflicto interno.

La Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en Colombia funcionará durante cuatro años más y refleja el ánimo de colaboración y el acercamiento del país con la Organización.

La OEA y el sistema interamericano.- Esta Organización es de vital importancia para la preservación del orden democrático y la seguridad del hemisferio, para el cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre de las Américas, la consolidación del ALCA y el desarrollo de los procesos de la paz interna del país.

La política exterior determina el apoyo del país a esta Organización en el cumplimiento de los propósitos de la Carta Democrática Interamericana, en su tarea de impulsar y reforzar la seguridad colectiva, impulsando y fortaleciendo también el Comité Interamericano contra el Terrorismo, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico de Armas –CIFTA -, la Cumbre de las Américas y el Mecanismo de Evaluación Multilateral en la Lucha contra las Drogas

El país también participa en organismos y mecanismos de concertación e integración hemisféricas y regionales y en los foros en donde se promuevan estrategias para el desarrollo social y económico, la democracia, la gobernabilidad y para la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y los delitos conexos con éstos.

Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.- Es compromiso del gobierno a la promoción y protección de los derechos humanos, la prevención de la impunidad, la atención del desplazamiento forzado y el fortalecimiento de la justicia y la modernización de sus instituciones. El gobierno mantiene una interlocución permanente y participa en los foros multilaterales de los organismos internacionales y de donantes que contribuyen a la implementación de estos temas y busca activamente el apoyo y la cooperación para solucionar la situación humanitaria. Cuando de llevan a cabo los procesos de paz que el gobierno debe mostrar, surgen diferentes aristas del conflicto y en las etapas de negociación se pueden desdibujar los rígidos principios de la justicia punitiva, buscando perdón y reparación originando reclamos internos y externos de los observadores y críticos.

Equidad Social y Desarrollo Humano.- El Ministerio está comprometido en el logro de este objetivo del Plan Nacional de Desarrollo y para ello, además de impulsar la agenda internacional, participa en los foros internacionales que se ocupan de asuntos como el desarrollo social, la discriminación contra la mujer, los derechos de niños, niñas y adolescentes, el SIDA, el envejecimiento, los emigrantes, la protección de las comunidades indígenas, etc.

La coordinación de la posición de Colombia y seguimiento de los compromisos adquiridos hacen parte de la gestión de la política exterior, lo mismo que la divulgación y la promoción del cumplimiento en el país de los acuerdos alcanzados. El reconocimiento de los orígenes sociales del conflicto interno hecho por el gobierno anterior continúa vigente y las medidas nuevas ofrecidas se identifican mas con la represión de las consecuencias que con el gasto orientado hacia el desarrollo socioeconómico de las zonas afectadas y de la sociedad en general.

Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas y el Terrorismo.- El Ministerio de Relaciones Exteriores busca enérgicamente el apoyo internacional en las áreas militar y policial para erradicar las drogas y vencer el terrorismo, lo mismo que acuerdos para la asistencia judicial y los proyectos de desarrollo alternativo y para la implementación de los acuerdos existentes. También promueve la negociación de nuevos instrumentos hemisféricos y la iniciativa de la comunidad internacional para la lucha contra la droga y el contra del comercio de precursores químicos y el lavado de activos. El país impulsa los acuerdos para el control de tráfico de armas pequeñas y de minas antipersonales, cuyas discusiones se adelantaron el Consejo de Seguridad de la ONU y en la OEA. El estamento militar con el apoyo estadounidense que adelanta la represión contra los grupos armados y

del narcotráfico, coordina con el Comisionado de Paz y con los ministros de defensa y del interior y justicia, y no es clara la injerencia del ministerio de relaciones exteriores en estos temas.

Protección y Preservación del Medio Ambiente.- Colombia reivindica el principio de la responsabilidad común pero diferenciada, es decir, que los países desarrollados que originan los daños mayores al medio ambiente global deben prestar asistencia financiera a los países en desarrollo. También defiende el enfoque de precaución del principio 15 de la Declaración de Río. El país participa en las negociaciones bilaterales y multilaterales sobre el medio ambiente, en especial las que se adelantan en el marco de la ONU para el medio ambiente, como el Convenio de Diversidad Biológica, el Foro de las Naciones Unidas para los Bosques, la Organización Internacional de Maderas Tropicales y la Convención de la ONU sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto, lo mismo que en el seguimiento de los acuerdos.

En el desarrollo de la represión de los cultivos ilícitos el gobierno ha hecho caso omiso de las múltiples observaciones que la comunidad científica y ecologista nacional e internacional ha hecho sobre el daño que causan las fumigaciones en la población, la flora y la fauna de las zonas afectadas. Este daño se suma al ya causado por los patrocinadores de dichos cultivos en una doble cadena que es gigantesca frente a las intenciones y programas que se mencionan anteriormente. La respuesta del Gobierno es seguir con la fumigación y no dar un papel protagónico a resultados que se logren con esta para no despertar descontento en la población, afectando la biodiversidad nacional –cuya protección debería ser estrategia nacional.

Cooperación Internacional.- El Ministerio de Relaciones Exteriores y sus representaciones diplomáticas son el eje para la concreción de los compromisos de cooperación económica y asistencia necesarios para el Plan de Desarrollo. Con este fin se ha buscado un acercamiento político bilateral y se ha definido una Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional que canalice la ayuda oficial de la comunidad internacional y del sector privado nacional e internacional para las áreas prioritarias, a saber: Fortalecimiento del Estado de Derecho, desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria, procesos de paz y reincorporación, programas regionales de desarrollo y paz, desarrollo productivo alternativo y protección y desarrollo productivo de los bosques.

La cooperación internacional se presenta como poco efectiva y mas que resultados palpables ha causado enormes esfuerzos -a nivel interno, como reformas tributarias, etc.- para cumplir los requisitos y para mitigar las críticas y acusaciones de las ONG que influyen en los procesos y organismos de ayuda. La acción del ministerio y sus representaciones diplomáticas se ha visto mas como una actividad social y no como una gestión real con resultados concretos.

Relaciones con la Sociedad Civil.- El Ministerio consolidará un debate abierto sobre la gestión internacional y los temas de la agenda internacional estratégica y para este efecto busca una relación basada en la transparencia y el respeto mutuo con las ONG, los partidos políticos, las fundaciones y los centros de pensamiento. Además de las respuestas a las críticas e informes negativos no se aprecian los foros adecuados para el debate abierto anunciado.

4.2.2.2 Líneas de acción por Áreas Geográficas

América Latina y el Caribe.- Son la prioridad natural de la política exterior del país y la consolidación de las relaciones tiene como propósitos por un lado, reforzar los vínculos bilaterales, fortalecer el diálogo político, promover el comercio, la integración económica, el flujo de inversiones y la cooperación internacional, y por otro lado defender la soberanía nacional.

Los programas de seguridad y desarrollo fronterizo se adelantan con el concurso de las comisiones de vecindad, las comisiones binacionales y las comisiones mixtas de cooperación. De igual manera, la política exterior busca dinamizar la proyección del país hacia el gran Caribe y liderar los foros de integración del área, en especial en la Asociación de Estados del Caribe y el Grupo de los Tres.

Integración y Concertación Regional.- El Ministerio busca la integración de la Comunidad Andina que favorezca los mercados y facilite la negociación de acuerdos con otros países y grupos regionales. A través de una política externa común se busca revitalizar la agenda internacional y avanzar hacia una política de común de seguridad para enfrentar la delincuencia, las drogas ilícitas y el terrorismo. También se busca estrechar las relaciones económicas, comerciales y políticas con la América Central, el cono sur y el Caribe.

Continúan vigentes en la agenda los avances en el marco del Grupo de Río, como un espacio de reflexión, consulta y construcción de posiciones regionales comunes y la interlocución con otros países y grupos. Finalmente, la participación en el desarrollo del Tratado de Cooperación Amazónica favorecerá los programas de manejo, desarrollo, aprovechamiento y mejoramiento de la infraestructura de la Amazonía colombiana.

Estados Unidos y Canadá.- La relación estratégica que ha mantenido el país con los Estados Unidos se ha profundizado y ampliado con los programas contra las drogas ilícitas y contra el terrorismo; el gobierno se ha propuesto fortalecer los canales de interlocución y ampliar y consolidar la cooperación existente. Los Estados Unidos son el principal socio comercial del país, la principal fuente de inversiones y apoyo económico a través de los organismos multilaterales del crédito para la estabilidad macroeconómica, la financiación y el crecimiento de la economía. La política exterior busca fortalecer la cooperación económica, ampliar y diversificar el comercio,

aprovechar los beneficios de la Ley ATPDEA e impulsar nuevas inversiones, acuerdos de cooperación y asistencia técnica y financiera. Con este fin se tramita un tratado bilateral y se adelanta el proceso del ALCA.

La negociación concreta del ALCA es una preocupación latente de muchos sectores de la sociedad. La desigualdad de los factores de negociación y de los tamaños de las economías dan como resultado una situación desfavorable para el país, además de la defensa latente de los intereses muy particulares de los Estados Unidos (industria farmacéutica y química, agricultores subsidiados, patentes de propiedad biotecnológica) se establece una dependencia en el largo plazo para los desarrollos tecnológicos e industriales del país. Los beneficios en la inversión y en la creación de fuentes de empleo son retóricas y no se aprecian realmente en los sectores comprometidos.

Con el Canadá se mantiene el fortalecimiento del multilateralismo para lograr un orden internacional justo y solidario, la profundización del diálogo político, el proceso para un tratado bilateral de comercio y el desarrollo de proyectos de cooperación en temas de derechos humanos, del Derecho Internacional Humanitario y de la atención de la población afectada por la violencia.

Europa.- La Unión Europea debe ser un aliado estratégico del país en el ámbito bilateral, en el contexto de la Comunidad Andina y en el marco de la Cumbre Bi-regional Unión Europea – América Latina y el Caribe. Se busca enriquecer las relaciones políticas, comerciales y económicas y la preservación de las preferencias andinas. La firma e implementación del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación permitirá profundizar los temas de interés mutuo de la agenda internacional, el acceso comercial al mercado europeo y la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el tráfico de drogas y el crimen organizado. Además de la solidaridad en los temas humanitarios se busca el apoyo para los programas de desarrollo alternativo y de micro – créditos.

La visión del país desde la comunidad europea ha estado distorsionada por el manejo de los derechos humanos, el secuestro de sus conciudadanos y las normas jurídicas que orientan la acción del estado, la cooperación ha estado muy limitada y solo con España se han logrado avances significativos.

Asia y la Región del Pacífico.- La política exterior del país frente al Asia y la cuenca del Pacífico busca ampliar los espacios de cooperación y los intereses económicos, comerciales, de inversión y de asistencia científica y tecnológica. Para este efecto se cuenta con la acción de las embajadas regionales y la activa participación en organismos tales como el PECC, PBEC, FOCALAE Y APEC. Se anota un importante incremento de las importaciones legales y de algunas inversiones. La fuerza que requiere esta área de política exterior por su importancia en la economía mundial no se ha dado a nivel de las instituciones de gobierno.

África y Medio Oriente.- La política exterior de Colombia impulsa el fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas y de cooperación y los lazos de solidaridad con los países de esta región, que se caracterizan por compartir con Colombia las situaciones de pobreza y conflicto, y los problemas sociales y los humanitarios derivados de las mismas.

4.3 REPORTE DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES AL CONGRESO

El período del Presidente Uribe se enmarca dentro de un periodo importante en el campo de Política exterior ya que se encuentra el país enfrentado a los nuevos retos mundiales de lucha contra terrorismo y sus diversas decisiones. Sin embargo se ve una continuidad de la Cancillería de Guillermo Fernández de Soto, ya que los objetivos planteados para la Política Exterior del Cuatrienio no divergen de la Política Exterior del Gobierno pasado. En este sentido las políticas planteadas son: Defender de la soberanía Nacional e impulsar el desarrollo integral de las Fronteras, Mejorar la comprensión de la realidad del país en el entorno internacional y apoyar las políticas del Plan de Desarrollo, Desarrollar una política integral hacia las Comunidades Colombianas en el exterior, Consolidar las relaciones bilaterales estratégicas y proyectar los intereses nacionales en el escenario multilateral y Fortalecer el Ministerio de relaciones Exteriores en especial en las áreas de negociación.

Los principales logros alcanzados durante el período 2002-2004 y registrados en las actas públicas fueron:

- Defensa de la soberanía Nacional y desarrollo integral de las Fronteras. Se logro avanzar en la preparación y ejecución del proceso de reclamación Nicaragua. Para dar cabida a estos temas se creó en la cancillería el "Grupo Interno de Trabajo Insular Colombiano" que realiza los estudios correspondientes para ayudar al buen funcionamiento del Gobierno en temas tan complejos.
- A nivel fronterizo se han llevado labores secundarias y no se nota especial preocupación por las actividades fronterizas: *solo cuando el caso lo amerita*. El Gobierno y el Congreso han retardado el cumplimiento de acuerdos en la región y de algunos mecanismos binacionales, mostrando que para el Gobierno –y por supuesto para la Cancillería- no es preponderante el tema y seguimos manteniendo la pasividad tradicional.
- Mejoramiento de la comprensión de la realidad del país en el entorno internacional y apoyo las políticas del Plan de Desarrollo. Las metas se han apoyado para dar respaldo al Plan de gobierno, tanto que se han focalizado en realizar declaraciones, acuerdos internacionales, tratados

comerciales, programación de cooperación y preferencias arancelarias, entre otros. Este proceso ha mostrado la manera como se va a hacer más dinámico el País en términos internacionales. El Ministerio se ha dedicado a este labor, importante hasta cierto punto, sobretodo en los comienzos de un Gobierno, pero peligrosa por cuanto se pueden dejar archivados proyectos y programas que se venían realizando desde periodos anteriores.

- Desarrollar una política integral hacia las Comunidades Colombianas en el exterior. Durante este periodo se lanza "Colombia Nos Une", que trata de fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior. La preocupación por estas comunidades viene del incremento a nivel mundial –y en nuestro país- de la trata de personas, y se preocupa por la situación en el extranjero de colombianos; también debe tener carácter financiero, ya que el país es a nivel latinoamericano el de más alto nivel de transferencias de divisas desde el exterior.
- Consolidar las relaciones bilaterales estratégicas y proyectar los intereses nacionales en el escenario multilateral. El punto central en este tema, es que se han desarrollado las relaciones bilaterales en defensa de la soberanía, con el propósito de impulsar el desarrollo económico.
- Ha habido acciones obvias con América Latina y el Caribe (Nicaragua, Argentina, México y Costa Rica), todos de carácter coyuntural y no estratégico. Con Estados Unidos, un obvia adhesión al Plan Colombia, una confirmación de que Iniciativa Andina contra las drogas ACI sigue, el tema de terrorismo como eje de la cooperación, y la ratificación del ATPADEA. Con la Unión Europea, la infructuosa labor de las Mesas de Donantes, ahora llamadas Mesas Coordinación de la Cooperación Internacional, y la gestión de buscar en Europa pares que se preocupen por el terrorismo y la lucha contra las drogas. Con Asia-Pacífico que es la única región del mundo que Colombia no había mirado antes –preocupante con China que ya se perfila como potencia mundial- se gestionó una importante cooperación internacional y unas importantes relaciones comerciales –importante si tenemos en cuenta que los productos que nos llegan al país en su mayoría son de contrabando-. También existieron gestiones importantes ante la Comunidad Andina como el Plan Andino de Salud en Fronteras. Con la OEA, se definió que era importante realizar una agenda de gobernabilidad, ya iniciada por el nuevo secretario.
- Fortalecer el Ministerio de relaciones Exteriores en especial en las áreas de negociación. Tareas como la racionalización y modernización de la Cancillería y el servicio exterior. Fortalecer embajadas y consulados no debe ser sinónimo de cierre, y al parecer la acción de reducir los gastos del funcionamiento no se hizo estratégicamente sino al azar, sin hacer una evaluación real de las cargas de trabajo. El hecho de tener un número de embajadas que no funcionan ha

contribuido con la corrupción, no por el lugar sino por el embajador que viene nombrado de la cuota presidencial de turno. Se debió hacer la evaluación para cambiar los Embajadores y Cónsules por personas con conocimientos de Diplomacia. Se debió hacer el Plan Estratégico de Ministerio que contemplara, entre otras cosas, la evaluación de las embajadas y después si decidir su cierre, al igual que con los Ministerios que se fusionaron.

De las tareas realizadas por este gobierno en el periodo es de vital importancia rescatar tareas específicas tales como las siguientes:

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Con Venezuela se apoyó la gestión de pagos a los exportadores colombianos y se avanzó en la implementación de los compromisos de comercio e integración según los acuerdos presidenciales de Santa Marta y Puerto Ordaz. También se han continuado los trabajos de la Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos y la Comisión Negociadora CONEG en las labores de campo para la demarcación fronteriza. Sin embargo, los roces fronterizos, las notas discordantes en las relaciones, la inseguridad fronteriza y las dificultades en el comercio han continuado sin que se vean soluciones claras y permanentes.

Con Ecuador se conformó un grupo binacional para reforzar los mecanismos de control de la frontera, se impulsó la interconexión eléctrica y la creación de la Cámara Binacional Fronteriza. También se adelantaron trabajos de demarcación y de instalación de las antenas de comunicaciones en los cerros fronterizos y se avanzó significativamente en los estudios para el manejo de las cuencas hidrográficas binacionales. En los últimos meses se han acentuado los problemas de inseguridad fronteriza y de inmigrantes ilegales, lo mismo que los reclamos por las labores de fumigación del Plan Colombia.

Con Perú se lograron avances en el desarrollo fronterizo en las áreas de seguridad, salud y alimentación básica y se iniciaron los trabajos aclaratorios de frontera en algunas islas del Amazonas conformándose la Subcomisión Técnica Colombo-Peruana de Cartografía.

Con Ecuador y Perú se impulsó la coordinación de los equipos negociadores del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, buscando la optimización de las negociaciones.

Con Panamá se ha trabajado especialmente con el retorno voluntario de personas desplazadas y con la colaboración de las autoridades de los dos países y de algunos organismos internacionales de cooperación y

ayuda humanitaria se gestionaron los traslados y la asistencia en materia de seguridad, salud, educación, vivienda y trabajo. Además se reactivó la Comisión Mixta Demarcadora y se iniciaron los trabajos de campo correspondientes.

Con Brasil se ha iniciado la puesta en marcha de mecanismos de seguridad y cooperación judicial contra la delincuencia internacional y la celebración de una macro rueda de negocios para el comercio y las inversiones. También se adelantaron los trabajos de campo –demarcación- acordados en la XVI Conferencia de la Comisión Mixta de Inspección de los Hitos de Frontera. En el marco de la celebración de los 40 años de la OIC en Cartagena, los presidentes Uribe y Lula da Silva acordaron presentar una iniciativa para convocar a los productores, consumidores y tostadores de café sobre las diferencias en la distribución de ganancias, lo mismo que la inclusión en las negociaciones CAN- MERCOSUR del tema de los alcoholes carburantes.

Con Centroamérica Colombia gestionó su incorporación como observador en el Plan Puebla- Panamá, gracias a la excelente relación con México, nuestro socio en la región.

Con el Caribe se está diseñando una estrategia para la inserción del país en la Cuenca con apoyo especial del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Colombia participó en la IX reunión de Cancilleres de la AEC con los temas de turismo, transporte aéreo, comercio, desastres naturales y cooperación.

En el tema de fronteras en el conflicto con Nicaragua que venía desde la administración anterior se realizó la presentación por parte de Colombia del texto de Excepciones Preliminares ante la Corte Internacional de Justicia, al igual que la revisión y análisis de las observaciones presentadas por ese país a dichas excepciones y la preparación de las audiencias correspondientes. El Ministerio por medio de una oficina especial creada para estos fines denominada Coordinación de Territorio Insular Colombiano, organizó y centralizó la información de apoyo a la estrategia jurídica y ha preparado los documentos correspondientes. En enero del 2004 Nicaragua presentó las observaciones a las Excepciones Preliminares de Colombia y el proceso se encuentra en espera de las Audiencias que debe convocar la Corte.

Apoyo al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El Ministerio apoyó las propuestas planteadas sobre el sistema de administración y manejo de los recursos pesqueros, con el apoyo al programa de pesca artesanal y el desarrollo micro empresarial pesquero. En estos programas coordinó la participación de varios organismos nacionales y la Corporación para el Desarrollo sostenible del Archipiélago.

En la Comunidad Andina y las relación de ésta con MERCOSUR se fortaleció el diálogo y la implementación del reciente Acuerdo de Libre Comercio en diciembre del 2003, con tratamiento especial del sector agrícola con plazos de desgravación asimétricos el todo el arancel. Colombia participó en las negociaciones de acuerdo del Diálogo Político y de Cooperación en Quito en diciembre del 2003 suscrito por los cancilleres de los países del CAN y de la Unión Europea.

Con Estados Unidos. La consolidación de la relación estratégica es un logro que corresponde a varios de los objetivos de la política exterior. El excelente estado de las relaciones con el gobierno y el congreso de este país han contribuido al fortalecimiento de la cooperación bilateral con la renovación del Plan Colombia en sus componentes militar, económico y social y de fortalecimiento institucional y de sustitución de cultivos ilícitos, se tradujo en los siguientes resultados:

Los importantes recursos de cooperación procedentes de Estados Unidos para la lucha control el terrorismo y el narcotráfico, el desarrollo institucional y social han permitido grandes avances en estas áreas con gran impacto en la seguridad del estado y en el mejoramiento de índices económicos. Se intensificó el esfuerzo para aprovechar la Ley ATPDEA registrando que el 48% de las exportaciones del país fueron hacia los Estados Unidos.

Los diálogos llevaron en el mes de mayo del 2004 a la iniciación de la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. La negociación se enmarca en el propósito de aumentar la capacidad comercial del país, mejorar la competitividad nacional y el crecimiento de la economía y la inversión, dando los elementos que harán sostenible la política de seguridad democrática.

Para el Plan Colombia se aprobaron recursos por 690 millones de dólares en el 2004, de los cuales provenían 463 millones de la Iniciativa Andina contra las Drogas-ACI-. Por el programa de interdicción aérea 50 millones de dólares y para el acuerdo de lucha contra el secuestro 25 millones de dólares, destinados principalmente al entrenamiento de funcionarios de la fiscalía, DAS y grupos Gaula. De otra parte, la intensificación de las relaciones comerciales ha dado un incremento de 8.8% sobre el año anterior y un superávit de 429 millones de dólares en la balanza comercial.

El programa de cooperación con U.S. se realiza a través de la Agencia Internacional para el desarrollo AID. Para el período 2000-2005 el país firmo tres convenios de apoyo al Plan Colombia y con base en ellos en septiembre del 2003 se firmaron las enmiendas al mismo, así: Convenio 4514-9007 con US \$21.075.770 ya

entregados y US \$ 2.924.230, Convenio 514-9008 –Desarrollo Alternativo- por un total de US \$55.700.000, Convenio 514-9009 –Desplazados- por US \$, 8.700.000 y la enmienda #8 por US \$213.798.331 y la #5 por 120.850.000.

Para el logro de los acuerdos, el análisis de resultados y la ampliación de la cooperación se han realizado una serie de contactos e intercambios, tales como: Visita del Presidente a los Estados Unidos (ONU y Funcionarios del gobierno de los Estados Unidos) en octubre del 2003, Encuentro del Presidente con el Secretario de Estado en Panamá en noviembre del 2003, visitas del Presidente a los Estados Unidos 4 de marzo del 2004 y 22 de marzo del 2004. Además la Cancillería participó en los protocolos y preparación de las visitas de 24 funcionarios del alto gobierno y del congreso norteamericano en este período. Se destacan otros acuerdos específicos como el de Asistencia Técnica para Aerocivil, el de asistencia entre la TDA y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el programa Cultura de la Legalidad, Proyectos de Asistencia Humanitaria, la Escuela de Floricultura, el de fortalecimiento de los derechos humanos y el DIH, el de vacunas veterinarias en Arauca, Conservación de Bosques Tropicales y donación de sala técnica al DAS-INTERPOL. Pero no ha habido socialización de resultados a la sociedad civil.

Con Canadá se avanzó en la agenda común para los temas de un tratado de libre comercio CAN-Canadá, las negociaciones conducentes a un tratado bilateral aéreo y la cooperación para los proyectos de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario. El programa de cooperación alcanza la suma de 6 millones de dólares canadienses por año y se espera al final del 2004 se active la unidad de apoyo UAP que facilitará las transferencias de ayuda para el país.

Con la Unión Europea los esfuerzos se han orientado al mejoramiento de la comprensión de la realidad colombiana con eventos culturales, muestras plásticas, exposiciones, presentaciones artísticas y deportivas, y entendimientos diplomáticos con el intercambio de visitantes entre los gobiernos. Se anota el logro de la declaración de Londres, que recoge el apoyo de la comunidad internacional a la política del gobierno colombiano y da un marco para la concertación de la cooperación internacional para Colombia. La visita presidencial en febrero del 2004 logro el apoyo de Bélgica, Alemania, Italia, los países escandinavos y la Santa Sede a las políticas del gobierno, y el mantenimiento de la cooperación de la Unión Europea en materias comercial, de inversión y cooperación. Durante la visita del presidente Uribe a la UE y en la Cumbre de Guadalajara en mayo de 2004, la UE anunció la prorroga de del SGP por otros diez años que en el largo plazo este se convertiría en un acuerdo de asociación comercial con el CAN. Se suscribió el Acuerdo de Roma en diciembre del 2003 con

énfasis en la integración regional, la gobernabilidad, la pobreza, la lucha contra el narcotráfico, el lavado de activos, el crimen organizado y los problemas de migración.

En la Cuenca del Pacífico la inserción de Colombia se ha buscado con el ingreso a la APEC y su gestión en la Co-Presidencia de FOCALAE y las visitas comerciales y las gestiones en Japón, China, Malasia, India, Australia. Se anota la donación del gobierno chino por 30 millones de Yuanes. El Ministerio conjuntamente con la Aeronáutica Civil y la Dirección General Marítima, preparó la participación de Colombia en el XXXVII período de sesiones del Comité Jurídico de la Organización de Aviación Civil –OACI-, realizado en Montreal sobre los derechos del mar y el uso de los espacios aéreos y marítimos.

En el escenario multilateral se destaca la adopción por la ONU de las resoluciones sobre secuestro y trata de personas, impulsadas por nuestro país, lo mismo que la suscripción de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. La Declaración Sobre Seguridad en las Américas por parte de la OEA en su conferencia de México; esta conferencia también expresó la solidaridad del hemisferio con nuestra lucha contra el terrorismo y la defensa de las instituciones democráticas.

La comisión de Derechos Humanos de la ONU reconoció los adelantos y los diálogos a favor de los derechos humanos y destacó la necesidad de que los grupos armado ilegales cesen las hostilidades y establezcan un diálogo constructivo y significativo. Se menciona con especial importancia el apoyo de la OEA en el proceso de diálogo con las autodefensas y la disposición de apoyarnos en todas las gestiones de paz.

En el apoyo de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo se ha hecho un gran esfuerzo para mejorar las condiciones de negociación, efectuando las consultas para precisar las líneas de acción y el esfuerzo permanente de las relaciones diplomáticas. Siendo transitorias las preferencias unilaterales del ATPDEA y del SGP Andino-Europeo, se han impulsado los acuerdos de libre comercio que garanticen el acceso al mercado europeo. En la Cumbre de la Unión Europea, América Latina y el Caribe y en la Cumbre de las Américas Colombia ha tenido una activa participación en defensa de los temas del Plan y en la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas. En el 2003 Colombia recibió la Secretaría Pro-témpore del G3 entrando en una etapa de fortalecimiento. También en la Cumbre Iberoamericana se aprobó una declaración mediante la cual los presidentes manifestaron el apoyo para la búsqueda de la paz y a la desmovilización de los grupos armados ilegales que operan en territorio colombiano.

La promoción de la cultura colombiana en el exterior se ha trabajado intensamente con más de 370 eventos en el 2003-. El Ministerio ha realizado un esfuerzo para optimizar el trabajo de las embajadas para la promoción de las exportaciones e inversiones en el país en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Proexport y Coinvertir, en el impulso a los proyectos de cooperación internacional, atender a los connacionales y propender por su mejor nivel de vida. De igual manera, se adelanta la estrategia de comunicaciones con reuniones periódicas como la de Europa en abril del 2004 y el intercambio de doble vía de documentos y temas de interés. Se anota la distribución del Boletín "Colombia Positiva".

El objetivo de fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior adelanta con el programa "Colombia Nos Une" y con las correspondientes reuniones del presidente y el canciller con la comunidad colombiana en Roma, Paris, Santiago, México DF, Monterrey, Lima, Nueva York, Montevideo, Buenos Aires y Ottawa. Igualmente se han registrado 440 asociaciones de colombianos en el exterior y reuniones con sus principales líderes. En materia económica se adelantó la gestión para eliminar el 3% de retención en la fuente que se cobraba en los envíos de dinero para sus familiares en Colombia. La oficina jurídica lleva el registro de los documentos que reflejan la actividad de la Cancillería tanto interna como externa, Se registraron estos instrumentos así; tratados multilaterales 18, tratados y convenios 53, otros instrumentos internacionales 42, proyectos de Ley aprobatorios de tratados presentados al Congreso 12, Leyes aprobatorias de tratados 27, sentencias de la Corte Constitucional 19, perfeccionamiento de tratados 12, decretos de promulgación 22. La Academia Diplomática de San Carlos convocó en el 2004 a pruebas para escalafón a 92 funcionarios y realizó un ciclo de conferencias ministeriales con 10 eventos, convenios de cooperación académica, 11 becas especiales y el Programa de Maestría del Instituto del Altos Estudios para el Desarrollo con 13 graduados. En el programa de comunicaciones externas e internas se produjeron documentos de apoyo, el boletín Colombia Positiva, la base de datos de medios y periodistas, la socialización del material enviado a las delegaciones, el programa radial Colombia en el mundo, el estudio transversal de medios y la organización de la sección de prensa de la página Web del Ministerio.

Si bien la visión que da el Gobierno en sus Informes y Reportes es esperanzadora, la lectura que hace la sociedad ante la Política Exterior no es la mejor.

Se puede ver que la Presidencia de Uribe ha bilateralizado y concentrado en Estados Unidos la agenda internacional de Colombia y ha tenido varios desacuerdos en escenarios multilaterales de gran importancia para el país (Con la ONU en el apoyo de la invasión de Irak, el G77 y los NOAL). Con esto hemos vuelto al Réspice Polum dominante, mencionado al principio, dando prioridad a los tratados bilaterales sobre los regionales. El presidente y por tanto el país, se ha convertido en el vocero oficial de los intereses norteamericanos en la zona –

caso visible en la elección de José Miguel Insulza como Secretario de la OEA, candidato no apoyado por Colombia. Las relaciones con Venezuela durante esta presidencia no han sido las mejores y no se han manejado de manera afortunada, esto ha representado no solo el malestar Diplomático sino que ha tenido consecuencias económicas negativas de importancia.

La política de la seguridad democrática en concordancia con la política exterior, se ha legitimado ante la comunidad internacional, especialmente ante Estados Unidos, para buscar recursos financieros para el Plan Colombia Fase II y las inversiones complementarias.

Durante los tres primeros años de Presidencia, se ha mantenido la tendencia de Pastrana –infortunada- de la internacionalización del conflicto con la subversión y se ha pretendido la internacionalización de los procesos la paz con las autodefensas. El presidente Uribe comenzó con mano dura –tal vez para fortalecer el poder de negociación- con las guerrillas del país y ha mantenido la diplomacia para la paz en lo referente a las negociaciones con los grupos paramilitares, y en los últimos meses estamos observando una “apertura” para los procesos de la paz.

Produce desconcierto el manejo relativo dado por el Presidente a conceptos como soberanía y autonomía nacional, permitiendo y promoviendo una intervención militar extranjera en el país para solucionar los problemas nacionales. Esto nos hace ver ante los países vecinos como una amenaza para la seguridad regional, lo cual rompe dos décadas de esfuerzos diplomáticos para incorporarnos en el contexto internacional y para participar en el tratamiento de los problemas globales.

El tema de los Derechos Humanos se ha degradado con la creciente militarización del programa de gobierno, lo que ha tenido repercusión negativa en las relaciones con la Unión Europea. Las declaraciones presidenciales en contra de las ONG de derechos humanos que lo han criticado, generaron manifestaciones de europarlamentarios y activistas humanitarios en contra de las políticas del mandatario colombiano, generando una visión de ruptura con la sociedad civil y sus derechos.

En la práctica de hacer del servicio exterior un campo de burocracia y clientelismo, que no ha sido ajena a ningún gobierno anterior, el presidente Uribe ha nombrado en embajadas y consulados del país a parientes y amigos de parlamentarios que apoyan la agenda legislativa gubernamental, devolvió favores financieros y se utilizó el servicio diplomático para neutralizar políticamente a oponentes presidenciales.

En definitiva el Gobierno de Presidente Uribe ha sido regresivo en cuanto a las proyecciones, los alcances y a las relaciones que debe manejar un país a nivel internacional con el grado de globalización ya mencionado. El acentuado carácter presidencialista de su mandato lo lleva cometer errores notorios que la comunidad internacional no olvida tan fácilmente como la sociedad Colombiana. Si bien el presidencialismo de Uribe fue apoyado por la sociedad que “percibía su habilidad para incrementar la capacidad del Estado y lograr la integración nacional” el “principal temor radica en su excesivo y desenfrenado poder”. Para el caso Colombiano nos podemos enfrentar a “un control de abusos potenciales sobretudo prohibiendo la reelección incluso haciendo maniobras obstruccionistas, controles judiciales, esquemas federalistas e incluso otorgando a las fuerzas armadas un poder moderado constitucional” (HARTLYN, 2004). El debate entre democracia: presidencial o parlamentaria es un debate actual en Latinoamérica y en nuestro país debe serlo aún más. El debate para saber si es el parlamentarismo es más adecuado que el presidencialismo para sostener regímenes democráticos estables esta por verse, y va a hacer un tema muy debatido para las futuras elecciones o reelecciones.

CAPITULO V

POLÍTICA EXTERIOR ESTRATÉGICA PARA COLOMBIA

5.1. MARCO PARA UNA POLÍTICA EXTERIOR ESTRATÉGICA COLOMBIANA

Después de hacer el ejercicio de identificar y analizar las principales teorías de relaciones internacionales, de identificar las tendencias históricas y actuales de la Política Exterior Colombiana al igual que el manejo práctico de los dos últimos presidentes de las relaciones internacionales del país que reflejan la Política Exterior establecida, vamos a retomar las que a consideración propia son las más adecuadas para enmarcar de una manera apropiada la Política Exterior Estratégica para Colombia.

En primer lugar retomaremos una teoría que nos facilita la lectura actual del globo y de la complejidad de las relaciones internacionales que tienen los países y los diferentes actores. *La interdependencia compleja* da respuesta bastante acertada a los nuevos planteamientos y con ella se ha logra identificar primero los cambios en el sistema con aumento de los actores en nuestro país (empresarios, comerciantes, bancos, multinacionales, industriales, ONGs, hasta la misma sociedad civil que comienza a organizarse); en segundo lugar, los nuevos instrumentos políticos que se tienen actualmente (por ejemplo, el bloqueo de la frontera por parte de Venezuela cuando se presentó el conflicto con el extraditabile Rodrigo Granda) y la flexible y mutante jerarquía de los problemas globales, sentida en nuestro país después del 11S, ya que todo actor que se quiera atacar ahora tiene que tener el apellido de *terrorista*, dejándose de lado temas como el medio ambiente (en la nueva reestructuración del Estado el medio ambiente quedo relegado tanto en el Ministerio como en Planeación Nacional) y el desarrollo social.

La interdependencia compleja no solo nos da un marco teórico más amplio sino que nos permite ver que la sociedad colombiana -en forma ampliada- esta fragmentada en cuanto a política exterior y que la complejidad del sistema es evidente por la cantidad de actores y relaciones que se manejan, y porque no se hacen lineamientos nacionales ampliamente divulgados de lo que realmente busca el país en sus relaciones internacionales.

El diagnóstico esta pendiente, un diagnóstico que tenga en cuenta el eslabonamiento entre todos los componentes y que justifique por la independencia y autonomía ir mucho más allá de lo planteado por el anterior

gobierno de identificar las causas del conflicto armado, sino las formas en que todavía se manejan para seguir adelante. No es sólo estar en contra de la lucha subversiva sino contra algo más preocupante aun: el flagelo de la corrupción que contamina tristemente toda la sociedad colombiana.

Se debe establecer una agenda interna del país –la internacional ya sabemos que tiene el terrorismo a la cabeza- de acuerdo con los recursos de poder que posee el país en cada áreas temática, pero no se debe dejar de lado el eslabonamiento entre las cuestiones; esto se deberá realizar considerando el importante papel de los organismos internacionales en el establecimiento de la agenda externa y su vital importancia para nuestros países. Se debe dar -como explicaremos mas adelante- importancia relevante a la cooperación internacional, ya que nuestro país no posee recursos suficientes para afrontar todas sus necesidades.

Los países más avanzados presentan un sinnúmero de comunicaciones electrónicas, de correo, encuentros de negocios, ferias, exposiciones, y una serie de innumerables transacciones entre agencias particulares y de gobierno. Las actividades de actores no controlados por el gobierno hacen más sensibles las relaciones internacionales y al tomar decisiones que trascienden las fronteras, interfieren las políticas internas y se presentan desarrollos paralelos en los mismos temas. Se debe ampliar más el campo de acción de gobierno y tratar de tener presencia en estos espacios para que socialice los adelantos que se tienen en materia de relaciones internacionales y comercio exterior, con el fin de rescatar la función de justicia y distribución necesaria para el país.

Por otra parte, el país debe definir estratégicamente el lugar actual y el lugar a donde quiere llegar, de acuerdo con su propia coyuntura. Frente al TLC, Colombia debe hacer el ejercicio de recomponerse internamente, para no cometer los mismos errores que se cometieron al imponer el modelo aperturista. Debe buscar las áreas en que es fuerte –biodiversidad- y por lo menos protegerlas –si no puede explotarlas-, también se debe manejar el gradualismo de las políticas de apertura para algunos sectores ya mencionados, vulnerables internacionalmente, sin recurrir a los subsidios ya que han sido la causa de mucho del atraso que tiene el país. (MISAS, Gabriel, Pág.194). Esto debe ser por lo menos guiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y llevado conscientemente por el equipo negociador. (Como se afirmó desde su creación el Equipo Negociador del TLC es un andamiaje institucional liderado por el Presidente, donde el Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene un gran papel ante tan importante negociación) (Semana, 2004)

En segundo lugar se quiere rescatar la tendencia *Réspice Omnia* (*mirar al Universo, mirar el conjunto*), (FERNÁNDEZ DE SOTO, PÁG. 15) inculcada durante la administración Pastrana, si bien Réspice Polum y

Réspice Similia fueron apropiadas para la época, la evolución de las relaciones internacionales necesita un margen de maniobra mucho mas amplio que lo que representa alinearse con un país hegemónico o una autonomía inmanejable en esta época llena de relaciones entre países. *Actuar en el mundo* sin embargo da un mejor manejo de las relaciones y tiene la importante tarea de insertar al país en el contexto global y abrir las relaciones exteriores a todos los países, instituciones, organismos, asociaciones y conglomerados económicos, a nivel de fronteras, de región y de continentes, sin distinciones por ideología, organización social, o de tipo o tamaño económico; pero como ya lo había mencionado antes no hacia énfasis en contar al mundo la grave situación que afronta el país y revisar los temas de la agenda que son claves de desarrollar antes de abrir el país a lo pudiere venir.

Después de enmarcar la política exterior Colombiana en Interdependencia compleja y réspice orbi, se va a presentar la base de la propuesta de hacer una **Política Exterior Estratégica para Colombia** con el fin de buscar una continuidad en el tiempo, que permita estructurar unos temas específicos de vital importancia para nuestro país, sin importar el Gobierno de turno y que responda a un *"Proyecto país"* que delimitará y fortaleciera las acciones del Gobierno en pro de el bienestar común de la sociedad colombiana.

5.2. POLÍTICA EXTERIOR ESTRATÉGICA PARA COLOMBIA

Del análisis de la política de relaciones exteriores del país en sus diferentes épocas y períodos de gobierno se han hecho críticas sobre las distintas posiciones adoptadas por los gobiernos en una gran variedad de circunstancias sociales y políticas internas y externas, lo mismo que sobre el manejo que cada uno le dio a los particulares problemas afrontados. En realidad, el objeto de esta parte del trabajo no es hacer esos juicios históricos, sino plantear propuestas y soluciones hacia el futuro, sin olvidar la historia, tratando de observar las conveniencias del país en sus actuales circunstancias internas.

5.2.1. Planeación Estratégica

Para la propuesta de diseño de una política actualizada de relaciones exteriores se opta por una adopción de las técnicas de la administración empresarial definidas como planeación estratégica y la opción de orientación ligada estrechamente con el manejo político de la interdependencia compleja. Como se describió en los capítulos anteriores, los principios, postulados y formas operativas de la

interdependencia compleja se desdibujan y pierden vigencia cuando sucesos inesperados y extraordinarios en algún país o región (fenómenos naturales, terrorismo, crisis financieras, conflictos políticos y guerras) hacen revivir la validez de los principios de defensa y ataque para defender los intereses nacionales y los métodos bélicos propios del realismo. Para evitar estos retrocesos y virajes de las políticas de relaciones exteriores se propone adoptar los principios, métodos y formas operativas de la planeación estratégica que hasta ahora se ha empleado para el manejo empresarial tomando como base el ámbito de las relaciones internacionales del país.

Aplicando la definición de Arnoldo Hax (1993, Pág. 25) de la planeación estratégica al caso de las relaciones exteriores se presenta el siguiente esquema:

- a. *Un patrón de decisiones coherente, unificador e integrador* será una **Cancillería** que realmente asuma las riendas de las relaciones exteriores, reuniendo las relaciones diplomáticas con países, organismos, instituciones financieras y comerciales bajo una sola guía de manejo. La participación de las instituciones especializadas y de los organismos técnicos del país y del cuerpo consular, debe estar regulada y organizada de tal forma que se integren los intereses y los objetivos sin que se interfieran las actividades de cada sector involucrado. También es necesario contar con una línea presidencial predefinida para el manejo de cada tipo de asunto, con unas variaciones mínimas que se darán por análisis y consensos entre los participantes del alto gobierno involucrados.

La multiplicidad de los temas que conforman la agenda internacional del país crean la necesidad de definir diferentes *procedimientos y metodologías* para su manejo. Debe definirse un *proceso básico de información, documentación y acumulación de propuestas y soluciones; un proceso de estudio y consulta con todos los actores interesados en cada tema; un proceso de consideración y valoración de alternativas y toma de decisiones específicas, y un proceso de aplicación que permita que las decisiones se conviertan en comunicaciones, instrucciones, programas de trabajo, proyectos de acuerdo y de normatividad, etc.; paralelamente debe establecerse un sistema de seguimiento, control y evaluación de resultados que no solo juzgue los procedimientos sino que retroalimente el sistema.*

- b. La determinación y expresión del propósito organizacional en términos de los objetivos a largo plazo, los programas de acción y las prioridades en la asignación de recursos, implica que *cada uno de los temas de las relaciones internacionales debe ser estudiado y proyectado en el largo plazo* y sus objetivos bien definidos de acuerdo a los lineamientos internacionales, es decir, las instituciones públicas y el sector privado deben determinar con claridad hacia donde van los negocios, el comercio, la producción, los acuerdos comerciales regionales, el intercambio de servicios, el manejo del crédito, las monedas y los términos económicos, lo mismo que las actividades a desarrollar a nivel institucional y diplomático en forma mas precisa y específica que la acostumbrada en los Planes Anuales de Desarrollo, que perdure a través del tiempo por lo menos en tres períodos presidenciales. Aunque este propósito pueda parecer utópico o de esfuerzo desproporcionado se debe plantear comenzando con los temas mas prioritarios para la Relaciones Internacionales para determinar los programas de acción, para continuar paulatinamente con los demás.
- c. *Selección de los asuntos de la organización y aquellos en donde se debe participar.* El gobierno debe definir hacia donde se van a orientar los esfuerzos de la cancillería –y los recursos- y a que se va dedicar de acuerdo con los intereses de los diferentes sectores de la sociedad y a los problemas internacionales más inmediatos y urgentes. Debe hacerse énfasis en los temas nuevos que surgen de la globalización de la economía y los negocios, primero como estudio entre líneas del asunto y luego establecer cuales son las pautas de acción procedentes. La multiplicidad de canales de relación en los diferentes temas y ámbitos de acción requerirá de un esfuerzo extraordinario para lograr un conjunto coherente e identificable.
- d. Intentar lograr una ventaja sostenible a largo plazo en cada uno de las acciones internacionales que se llevan a cabo respondiendo a las amenazas y oportunidades del medio internacional y de la organización interna. *Los estudios de factibilidad y de probabilidades deben estar acompañados por la determinación de las políticas coherentes y debe buscarse la tecnificación y el desarrollo de la inteligencia para proyectar y elaborar supuestos ciertos para las definiciones de tiempo futuro –aplicando negociación internacional y valoración por escenarios.* Además deben establecerse los instrumentos de acción y los procedimientos alternativos para situaciones imprevistas, de tal forma que se den decisiones acertadas ante situaciones nuevas, que se coordinen expresamente por la Cancillería y el Jefe de Estado.

- e. Abarcar todos los niveles jerárquicos de las Cancillería, para hacer una reorganización por medio del análisis de funciones –valuación de puestos- comenzando desde la alta dirección de la institución hacia abajo. Propender por un alto nivel técnico de estudio –su correspondiente planta de personal idóneo-, y por una mayor coordinación y preparación de definiciones que permita un nivel operativo que materializa y tramita de manera eficaz.

- f. *Definir la naturaleza de las contribuciones económicas y no económicas que deben hacer todos los sectores y entidades interesados.* La conciliación de intereses internacionales entre las instituciones públicas y privadas es necesaria para que la Cancillería pueda definir una política integrada de relaciones internacionales, sirviendo la misma como ente conciliador entre las empresas. La orientación de las actividades económicas futuras implica costos para todos como: gasto, inversión, menores créditos o pagos de impuestos y contribuciones. La conciliación entre costos y utilidades es función del conjunto institucional del gobierno y del sector privado y debe ser la Cancillería un ente consultor muy importante para “validar” las decisiones internacionales que se adopten de acuerdo a los parámetros establecidos. Como base teórica se especifica que las estrategias no podrán decir con exactitud la forma en que la Cancillería alcanzará tan difíciles objetivos, ya que esta solo se verá concretada en los programas detallados de cada tema; lo que si define es la estructura de trabajo que sirve de guía a las actividades y pensamientos que se deben poner en marcha.

En correspondencia con la Planeación estratégica, la Cancillería debe orientarse por la definición de *gerencia integral* que reúne las facetas de una organización en busca de la competitividad, es decir, con una estrategia que defina claramente hacia donde van las relaciones internacionales y como lograr esas metas, una organización con un diseño apropiado para lograr *eficiencia* en el desarrollo de la estrategia y una *definición cultural y nacional* que dinamice la organización y estimule y motive a los funcionarios y a la sociedad colombiana en cuanto a Relaciones Internacionales se trate.

El marco ideológico y conceptual para el manejo de la agenda, los preceptos técnicos, las metodologías que orientan los procesos de consenso y de concertación interna y externa, y la estructura de trabajo que sirve de guía a razonamientos y actividades constituirían un conjunto que se aproxima a una primera definición de *Política de Relaciones Exteriores*.

La secuencia de la planeación estratégica para las empresas aplicado a las relaciones exteriores da como resultado algunos indicadores relativos; la naturaleza y características de los procesos de las relaciones exteriores, de sus componentes internos y externos y de la gran variedad de actores le da como ya vimos tal complejidad. Es así que se debe evaluar la ya constituida Institución desde sus partes más esenciales –como si se fuera a constituir una empresa- de manera que hay que llevar a cabo una serie de pasos:

Definición de misión y visión de la organización. Aunque las normas legales definen la misión de cada ministerio, será necesario aclarar en que actividad estamos preferentemente y cual es el interés del gobierno, de la empresa privada, de la comunidad internacional y de las instituciones y organismos externos. Se trata de fijar prioridades y contribuir a la supervivencia de los intereses nacionales en el largo plazo. La visión es de esta forma, la interpretación de las definiciones presidenciales y su reflejo en los planes y programas.

Establecer Objetivos. Los objetivos trasladan la misión a términos concretos y deben cumplir las características de especificidad, factibilidad, mensurabilidad, resultados y definidos en el tiempo. Con estos puntos de deben definir las áreas de acción: Diplomáticas con gobiernos, relaciones, negociaciones y acuerdos con organismos internacionales globales y regionales, instituciones financieras, organizaciones industriales y comerciales, organizaciones sociales, religiosas y humanitarias, instituciones policiales y de seguridad, organismos bilaterales y regionales, organismos científicos, ecológicos y de investigación, instituciones culturales y de artes, entre otros. Con cada grupo de estos actores se debe definir el estado de las relaciones internacionales que llevan a cabo, los asuntos por adelantar, para mejorar y las condiciones futuras a las que se quiere llegar especificando situaciones posteriores y metas con cifras. La definición de objetivos es la actividad crucial de la planeación pues de ella dependen y se derivan todas las actividades de coordinación y consenso con los órganos del gobierno, con el sector privado y público interesado y con las representaciones políticas del congreso.

Análisis de Recursos de la organización. La Cancillería para cumplir a cabalidad la misión encomendada necesitará básicamente **recursos humanos** especializados y se tendrá que definir si la participación de los órganos e instituciones del gobierno aportarán expertos o si el uso eficiente de modernas tecnologías puede solucionar las deficiencias. Además, surge el planteamiento de la preparación autónoma de personal, de los niveles que se quieren alcanzar en el corto plazo, de las culturas prevalecientes, de las comunicaciones formales e informales, los estímulos, etc.

El análisis financiero. La Cancillería debe tener un real conocimiento de las cifras representadas en los asuntos de diferente orden que maneja, es decir, el costo de los acuerdos, las contribuciones a los organismos en donde el país es miembro, los costos del estado en los acuerdos de libre comercio y exenciones aduaneras, etc., los valores de deuda externa y sus intereses, aunque son del manejo del Ministerio de Hacienda deben ser conocidos y discutidos en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Análisis de la cartera de los productos-mercados. En el caso de la Cancillería la aplicación de esta fase de la planeación se refiere al análisis de la importancia que los asuntos objeto de estudio y de los acuerdos internacionales que se llevan con el paso del tiempo y las circunstancias que los rodean. Los asuntos objeto de negociación cobran y pierden importancia en el transcurso del tiempo y sin llegar a una estrategia de oportunidad se deben *valorar regularmente* las relevancias relativas de los asuntos de la política de relaciones que se manejan.

Análisis de la posición competitiva general se refiere al ejercicio de comparación de la Cancillería con otras instituciones que pudieran realizar las funciones parecidas en mejores condiciones y plantear su mejoramiento. En este sentido se deberá analizar la viabilidad de suprimir la parte internacional de instituciones del Estado, con su respectiva ampliación del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de unificar el importante tema y darle mejor tratamiento.

Examinar el entorno. La Cancillería debe analizar permanentemente el entorno institucional en el que desarrolla sus actividades, **los cambios de entorno** por factores sociopolíticos o por solo desarrollo de la administración y cambios de representantes y negociadores o por factores tecnológicos, afectan la composición de las estrategias y la operación de los programas y modalidades de manejo de los asuntos. Este análisis debe efectuarse permanentemente rescatando la actitud activa –no pasiva como se tiene ahora- del cuerpo consular, los representantes del país en instituciones y organismos internacionales y los representantes del sector privado interesados.

Hacer predicciones. La Cancillería debe analizar los posibles hechos futuros que afecten las relaciones exteriores y aunque solo se trata de identificar tendencias de las políticas y de los comportamientos, será de utilidad para emprender estudios y prever medidas sobre posibles acontecimientos en países y en los organismos internacionales. (Sería bueno preguntar que estrategias está haciendo el país ante los recientes hechos en Venezuela de armar a la sociedad civil, por ejemplo).

Analizar oportunidades y riesgos. La Cancillería debe *realizar una consideración de progresos y problemas en las relaciones externas e internas* para determinar líneas de acción, estudio de situaciones y variables y definición de acciones futuras. Se deben considerar las diferentes alternativas de acción y orientar las actividades hacia las que se consideren más convenientes. Debe ser una Cancillería proactiva que impulsa el desarrollo de país, que este todo el tiempo buscando los medios para que el país juegue en el ámbito internacional de la mejor manera y no una cancillería pasiva y reactiva, que sea una institución inerte que solamente reacciona a los acontecimientos.

Selección e instrumentación de estrategias. La Cancillería debe escoger *la alternativa mas consistente con la misión y con los objetivos y la más conveniente* de acuerdo con la macro política del gobierno, los planes de desarrollo, las soluciones sociales del país, los intereses del sector privado y de la clase política y con las capacidades reales del país y de su administración pública.

Garantías de estabilidad y permanencia en el tiempo.- El principal objetivo de la propuesta de adoptar los principios de la planeación estratégica (mediano y largo plazo) para la orientación y el manejo de las relaciones exteriores de la Cancillería Colombiana buscando la continuidad de la manera adecuada de las mismas en el tiempo y aún después de haber cambios de gobierno. Si el fundamento técnico y político de las estrategias adoptadas conserva su validez, los cambios hacia el futuro serán por la aparición de nuevos problemas o por cambios en el orden internacional, y no por cambios de las características de los gobernantes. Se recuerda aquí que la continuidad para el manejo de muchos asuntos de las relaciones internacionales era una ventaja de la modalidad de Tradición que orientó las relaciones hasta más de la mitad del siglo pasado.

5.3 EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

El Ministerio como organismo rector de las relaciones exteriores del país debe tener una *estructura de organización, una distribución interna de funciones y competencias, una planta de cargos, unos procedimientos administrativos, un cuerpo normativo de control que regule todo su funcionamiento interno y externo y una planta de personal idónea y suficiente*. Igualmente debe contar con los instrumentos físicos, financieros y de sistemas de información que apoyen íntegramente la gestión. Según el Decreto 00110 dado el 21 de enero del 2004, el Presidente reformo la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, de igual forma impartió las funciones de cada Despacho y de cada Dirección (aparte de las ya establecidas en el *artículo 59 de la Ley 489 de 1998*) y

ordenó una Reforma de Planta de Personal. Sin embargo no se le dio prioridad al como hacer esta reforma de manera consciente y alejada de las presiones de la burocracia.

EL REPORTE DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES AL CONGRESO

Como es bien conocido, al finalizar cada año de Presidencia cada uno de los Ministerios da su informe al Congreso de la República. En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores se entrega un informe bastante detallado – por ende voluminoso – de las acciones llevadas a cabo en el área de Relaciones Internacionales de nuestro país, especificando la labor en cada área con cada país, y además se comunica la función interna – como Condecoraciones y Embajadores que llegan al país.

La estructura del documento describe la laboriosa tarea del Ministerio en cada una de las áreas y es un documento voluminoso que debería hacerse más concreto para entregarle un reporte al Congreso de temas relevantes para la labor legislativa, acompañado de uno adicional que se pueda dejar abierto al público pero no como libro sino como documento de trabajo. La organización de Ministerio se ve reflejada en la complejidad del documento, es por esto que se plantea a continuación una reforma a priori –esto necesita un estudio técnico grande que incluya conceptos de administración de personal, incluidos los análisis de valuación de puestos, etc.-.

5.3.1 LINEAMIENTOS DEL DISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN.

Para el diseño de la organización es necesario fijar los principios y lineamientos de conveniencia institucional, tales como los siguientes:

- a) Para la articulación de las políticas de relaciones exteriores y de los planes del Ministerio con el Plan Nacional de Desarrollo y con los de los otros ministerios y organismos vinculados, el ministerio debe contar con *un cuerpo técnico de alto nivel*. De igual manera, el estudio de las propuestas y proyectos y la preparación para enfrentar las negociaciones y cumplir los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional, amerita que dicho cuerpo técnico tenga identidad estructural.
- b) Para la articulación de las políticas de relaciones exteriores con instituciones y gremios privados es necesario conformar grupos de estudio que clarifiquen la complejidad de los intereses y planteen soluciones conciliatorias y benéficas para la economía nacional.

- c) Para atender con solvencia las inquietudes y compromisos de la presidencia y darles un curso adecuado con los planes y proyectos en ejecución de la estructura de Política Exterior, se deben tener a mano alternativas debidamente estudiadas y concordantes con las líneas de acción establecidas.
- d) El seguimiento de resultados de la gestión del Ministerio requiere especial diseño, tanto por el amplio ámbito, como por la multiplicidad y complejidad de los asuntos que maneja. La elaboración de indicadores y la metodología de análisis deben proyectar resultados en el largo plazo y en los sectores externos beneficiarios de sus gestiones. La adscripción de la Auditoría interna debe tener el más alto nivel.
- e) Debe propenderse por la unidad de dirección en el manejo de los temas, pues es más viable reunir los especialistas en cada aspecto de un mismo tema y trabajar en conjunto, que dejarlos adelantar sus estudios y gestiones distanciados y después adelantar un arduo trabajo de coordinación y conciliación para lograr que el cuerpo diplomático y los organismos internacionales tengan una visión inequívoca de las propuestas y posiciones del país. Esto va concordante con la simplificación que se quiere tener con la nueva estructura.
- f) Para el manejo de situaciones de coyuntura se puede recurrir a expertos externos o aportados por las instituciones involucradas conformando órganos temporales. Esto es benéfico siempre y cuando dentro del ministerio no se cuente con la capacidad e idoneidad requeridas. Debe revisarse si el número de funcionarios y sus requisitos son los adecuados. Sería prudente trasladar a expertos de los diferentes Ministerios en temas internacionales que se estén desarrollando para lograr focalizar la Política Exterior del país en esta institución.

Además, se deben definir algunos lineamientos técnicos que pueden ser de utilidad para los estudios y diseños posteriores, tales como los siguientes:

- a) En la estructura por departamentos se deben adoptar el menor número de criterios posible, ya que se encuentran combinadas la división del trabajo por función –administrativas y técnicas-, por ámbito geográfico, por zonas, por tipos de organismos, por países, por temas y por problemas específicos.
- b) En la distribución de dependencias usualmente se busca una equidad entre las líneas de poder. Aquí es necesario considerar que las dependencias que cumplen las funciones objetivo de la institución deben tener mayor peso y que las demás, sin demeritar la importancia de la administración y los servicios, deben tener menor peso y en la medida de lo posible menor tamaño.
- c) La descripción de funciones de las dependencias debe hacerse en forma independiente de las funciones de los cargos, y no mezclar las competencias de las dependencias con las atribuciones y

responsabilidades de los titulares de los cargos que deben estar consignadas en un manual descriptivo de cargos del ministerio.

- d) La planta de cargos debe tener definidos los cargos de carrera, los requisitos y la transición de los actuales titulares en una disposición legal con fuerza de cumplimiento y en lo posible con independencia de intereses externos.
- e) Cuando por razones de austeridad se supriman embajadas y consulados, debe realizarse un estudio previo de los existentes en cuanto a los volúmenes y los procedimientos de trabajo con miras a proponer la disminución del tamaño de las existentes. El beneficio lo recibirán los connacionales más alejados –y con menos recursos- de los centros económicos del mundo.
- f) En el diseño y funcionamiento de cualquier estructura propuesta debe darse por sentado el uso de la tecnología de los sistemas de información y de las comunicaciones, tanto para el funcionamiento interno como para la atención de los asuntos institucionales propios y de la ciudadanía en general.
- g) Cuando se presenten decisiones de reformar la estructura y las plantas de personal del ministerio, debe determinarse un proceso rápido y transparente para su realización, pues los largos períodos de estudio, decisiones y ubicación del personal perjudican notoriamente el clima de la organización y la fortaleza que se le quiere dar a la institución.

Para una aproximación a las reformas futuras del Ministerio lo primero que se tiene es la visión externa de ciudadano con acceso solo a normas e información documental. En esta apreciación teórica se pueden hacer observaciones que sirvan para impulsar la difusión y discusión de los temas. En un proceso real de estudio las nuevas propuestas tendrían un choque con lo establecido y generarán conflictos y distorsiones, pero con la pretensión de ser defensa de una visión institucional de conveniencia general.

Puntos a considerar (Decreto 2105 / 01 y Resolución 0736 / 02):

- a) El ámbito de control del Ministro es muy amplio y le puede generar un esfuerzo muy grande de coordinación, simultáneamente con un alejamiento de decisiones y actividades importantes que suceden en los terceros y cuartos niveles.
- b) La Secretaría General podría manejar todo lo administrativo incluyendo la Academia Diplomática, y no manejar la Dirección de Asuntos consulares y de Comunidades Colombianas en el Exterior que por ser un tema tan importante para el país debe pasar a ser dependencia del Viceministro de Relaciones Exteriores.

- c) Las Delegaciones Permanentes ante Organismos Internacionales, Multilaterales y Regionales deben depender del Viceministro de Asuntos Multilaterales, aunque su designación inicial de las personas se produzca en el Despacho del Ministro.
- d) La Dirección de Protocolo aunque trabaje en coordinación muy directa con el Ministro para todas sus actividades cotidianas, puede tener una dependencia funcional del Viceministro de Relaciones Exteriores.
- e) La Dirección de Soberanía Territorial y la Dirección de Integración y Desarrollo fronterizo (Viceministerio de Relaciones Exteriores) podrían fusionar sus dependencias unificando el tema.
- f) La Dirección de Asuntos Bilaterales y Regionales puede pasar de Relaciones Exteriores al Viceministro de Asuntos Multilaterales que maneja temas similares.
- g) Las Embajadas y Consulados (incluyendo las oficinas locales colombianas) deben ser para efectos operativos dependientes del Viceministro de Relaciones Exteriores, aunque la designación de sus titulares sea decisión del Ministro. Cuando la naturaleza y confidencialidad de las comunicaciones lo exija, el Ministro se comunicará directamente con el cuerpo diplomático, pero estas excepciones no desvirtúan la dependencia para todos los trámites usuales.
- h) La Oficina de Control Interno fortalecida debe depender del Ministro y coordinar sus acciones con la Secretaría General.
- i) La Oficina Asesora de Planeación debe cambiar su estatus técnico y se debe convertir en la Dirección de Política Exterior, reforzar su planta de personal con especialistas y convertirse en una dependencia de máximo nivel para la definición, la coordinación y el manejo interno y externo de la política de relaciones exteriores con estas características en donde la planeación interna sea uno de los Grupos Técnicos.
- j) Es importante anotar que de la fortaleza y del nivel técnico y académico que se le dé al Ministerio en su conformación interna, se derivará su independencia y autonomía frente a las influencias de las otras entidades del gobierno y de los organismos políticos.

5.3.2. ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN.

Con base en los puntos de consideración enunciados, el esquema de la organización del Ministerio planteado quedaría así:

- 1. **Despacho del Ministro**
 - 1.1 Dirección de Política Exterior.
 - 1.1.1 Oficina de Participación empresarial y ciudadana.
 - 1.2 Oficina de Asesoría Jurídica

- 1.3 Oficina de Control Interno y de Gestión
- 1.4 Órganos de Asesoría y Coordinación
 - 1.4.1 Consejo Administrativo
 - 1.4.2 Consejo Academia Diplomática
 - 1.4.3 Comité de Control Interno
 - 1.4.4 Comisión de Personal de Carrera Diplomática y Consular
 - 1.4.5 Comisión de Personal de Carrera Administrativa
- 1.5 Dirección de Cooperación Internacional
- 1.6 Dirección de Negociación Internacional

- 2. Despacho del Viceministro de Relaciones Exteriores**
 - 2.1 Dirección del Protocolo
 - 2.2 Embajadas y Consulados
 - 2.3 Dirección de Asuntos Mundiales
 - 2.3.1 Oficina de Asia.
 - 2.3.2 Oficina de Europa.
 - 2.3.3 Oficina de África y Oceanía.
 - 2.3.4 Oficina de América
 - 2.4 Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior
 - 2.4. Dirección de Fronteras.

- 3. Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales**
 - 3.1 Delegaciones Permanentes ante Organismos Internacionales, Multilaterales y Regionales
 - 3.2 Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales
 - 3.3 Dirección de Asuntos Económicos, Sociales y Ambientales Multilaterales
 - 3.4 Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
 - 3.5 Dirección de Asuntos Culturales
 - 3.6 Dirección de Asuntos Bilaterales y Regionales

- 4. Secretaría General**
 - 4.1 Dirección Académica Diplomática
 - 4.2 Dirección Administrativa y Financiera
 - 4.3 Dirección de Talento Humano
 - 4.4 Dirección de Asuntos Disciplinarios

Nota: Las Coordinaciones definidas en la resolución interna continúan dependiendo de las direcciones respectivas

5.4. TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR

Además de implementar esta política planteada, el país y en especial el tratamiento de los actores que participan en el ámbito internacional, deben ser manejados de manera distinta en algunos casos y en otros de manera similar, pero haciendo énfasis en otros aspectos. A continuación trato de abordar algunos de los temas que vimos en la introducción y otros que son de vital importancia para la Diplomacia de nuestro país, con las anotaciones pertinentes para su mejor funcionamiento.

5.4.1 ACTORES

5.4.1.1 ORGANISMOS INTERNACIONALES

El tratamiento que se ha dado a las instituciones internacionales afecta la posición dentro de la política exterior que tiene un país acerca de estas. Según Keohane una institución es "conjuntos de reglas formales o informales, persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas de los actores (TICKNER 1997, Pág. 38), son la causa y la solución a la interdependencia compleja entre los estados.

Para dar un mejor tratamiento a las organizaciones internacionales se tendrán que revisar de manera detallada la teoría del constructivismo –como vimos anteriormente-. Es necesario saber cual es el proceso de interacción o socialización de las mismas. Para esta es conveniente estudiar las organizaciones como lo que son: como conjuntos de Estados que adquieren un concepto de sí mismos y del otro, que van a dar origen a identidades propias y por tanto a sus intereses y valores. Si en ese proceso de interacción la idea que se tiene de sí mismo cambia o, cambia la idea que se tiene del otro, la socialización va a determinar un cambio en las identidades. En la medida en que esas "nuevas" identidades vayan siendo compartidas por un cierto número de actores y de acuerdo al grado de internalización que ellas tengan a nivel doméstico, se va a formar una nueva cultura.

Es así como el país debe participar en las reuniones de estas organizaciones, pero no pasivamente sino gestando el cambio necesario de las mismas; cambio que se genera tanto por los cambios de la globalización,

como de la nueva polarización de globo y el consecuente cambio en las ideas de la sociedad. Por ejemplo, la propuesta de José Miguel Insulza el nuevo Secretario de la OEA para evaluar la democracia en la región, esto da pie para un replanteamiento de la institución y ratifica la lectura que se hace en los diferentes países –Venezuela se negó rotundamente a la propuesta, será que no tiene problemas con la democracia el Presidente Chávez?-.

Organismos como las ONU y la OEA, son primordiales para nuestro país, en materia de ayuda para los fenómenos transnacionales que implica tener un conflicto interno de la magnitud que presenta en el pueblo colombiano. Es así como debería darse poder a nivel internacional de tratar no solo las causas del conflicto sino el conflicto mismo y reconocer la necesidad de una ayuda internacional superior que ayude a solucionar el problema. (POLICY PAPER, No.3)

5.4.1.2 Empresarios y sector privado

Como dice el Senador Rivera “La política exterior no puede ser resultado de las decisiones caprichosas de quienes ostentan el poder, sino el producto de la armonización entre la concertación en los diferentes sectores de la sociedad y la formulación, adopción y puesta en marcha de políticas coherentes con las necesidades publicas y el interés nacional”.

Dentro de los fines de los gremios industriales esta el seguimiento de la orientación y el alcance de las políticas públicas, y en este contexto la política exterior es primordial para el futuro de la industria nacional, para que guarde sus intereses y permita reunir los problemas y potencialidades del desempeño empresarial.

En el mes de mayo se dio la noticia de que había quedado radicado en el Congreso un proyecto de ley que busca regular temas clave del TLC, y se anunció que se reunirían con el coordinador técnico del comité Ad-Doc de negociaciones internacionales y con los voceros empresariales.

Esta es una noticia realmente alentadora para la política exterior del país, pero preocupantemente tarde, teniendo en cuenta que la fecha para finalizar la primera parte del tratado es junio del presente año. La cancillería ha tenido que pronunciarse frente al tema, en cuanto a los alcances del TLC, y la forma de negociación. Se deben establecer desde el primer momento de una negociación los parámetros de funcionamiento de las comisiones temáticas, el esquema de trabajo y las mesas temáticas que son clave para Colombia. Para llevar a cabo tal retroalimentación de los empresarios, es necesario que todos se vean representados por los gremios del sector productivo. El proyecto es un ejemplo de lo que deben hacer los empresarios, y para contar con una política exterior que incluya los principios, lineamientos y objetivos, en función de los medios de que dispone el país y sus sensibilidades político económicas para guiar el que hacer diplomático.

Estar adscrito a un acuerdo relevante como el TLC no solo pone en peligro al país por sus dimensión comercial sino que tiene que mantener la firmeza de la estructura interna en temas económicos, por esto el

sistema tributario no puede ser variable como ahora, entonces los empresarios deben tener claro que el Gobierno solo cumpla con la moderación del gasto público y con el saneamiento de las finanzas públicas, y va a retomar el modelo financiero centralista porque ya fue evidente que durante varios años la descentralización se cumplió a medias por la capacidad de nuestros gobernantes, además del costo que le ha generado al país.

5.4.1.3 Sociedad civil y política exterior.

La sociedad civil se esta organizando y haciéndose escuchar. Los acontecimientos de la globalización han obligado a los grupos sociales a ejercer sus derechos -ambientales y de derechos humanos más que todo-. La sociedad civil despierta entre quienes creen en los beneficios de la democracia y le apuestan a otras formas de participación -diferentes de nuestros partidos-. La sociedad civil organizada se perfila como solución a los problemas económicos que reinan en el mundo, -desigualdad e inequidad-, sin embargo el control de esta sociedad y su organización se hacen necesarios, para evitar la acción de personas que buscan destruir a la sociedad en vez de construir un bien común - xenofóbicos y fundamentalistas religiosos entre otros. En un futuro la sociedad civil será la fuerza política más popular y legítima que muchas entidades estatales; es también un signo de las transformaciones que se exigen a la democracia: se necesita que sea más participativa y que tenga nuevos canales para que la ciudadanía organizada sea escuchada.

Por esto dentro de todos los ministerios debe haber una oficina de participación, dándole cabida a la sociedad civil sobre las premisas constitucionales que no se han cumplido y sobre el interés de la sociedad en la concepción de un mejor país.

5.4.2 Cooperación internacional

La cooperación internacional financiera y técnica no reembolsable, es bastante significativa para el país -a partir de 2001 \$400 millones de dólares-. En nuestro país la Agencia Colombiana de Cooperación (ACCI) tiene la tarea gestionar estos importantes recursos. A partir de su reforma con la Ley 318, tiene sus funciones modificadas, lo que la llevará a trabajar mejor y más acorde con las exigencias de los actores institucionales y las condiciones actuales de proyectos y programas. (ACCI 2002, Pág.8)

Sin embargo, parece que la cooperación en nuestro país tiene un perfil secundario, que si bien Agencias como la ACCI, son líderes a nivel Latinoamericano, a nivel interno debe tener un reconocimiento y una capacidad de gestión mucho mayor. Para el Ministerio es primordial tener la oficina de cooperación en sus manos – y en la misma sede como no ocurre ahora- con el fin de permitir su desarrollo bajo los principios de ministerio y con más apoyo jurídico y legislativo. Esto de tal forma que tenga más instrumentos para recibir fondos por otros instrumentos – tributación multinacional, tributación obligatoria de ONGs, SWAPS Ambientales, etc.- que le

permita enfrentarse a la tarea de la cooperación internacional, que a nivel mundial ha perdido fuerza; además se han diversificado las formas de cooperación sacando al gobierno del papel protagónico que tenía en un principio en estos asuntos aspecto.

5.4.3. La Toma de decisiones en Política Exterior

5.4.3.1 El Congreso

El Congreso representa una parte importante en el proceso de toma de decisiones en todos los temas del país, incluyendo los de política exterior. La organización de la Rama Legislativa dividida en Senado y Cámara de Representantes permite reformar de la Constitución y la legislación, lo mismo que ejercer el control político sobre el gobierno y la administración. Son varias las funciones que tiene el Congreso, en particular dentro de las Comisiones Constitucionales Permanentes la Comisión Segunda (del Senado y de la Cámara) que es la encargada de las Relaciones Internacionales del país. Ésta tiene la función de tratar los siguientes temas: Política internacional, defensa nacional y fuerza pública, tratados públicos, carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales o supranacionales; asuntos no diplomáticos no reservados constitucionalmente al gobierno (Constitución 91, Art. 136); fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y libre comercio y contratación internacional.

La creciente relación de actores que hacen la política exterior incluye al poder legislativo pero el Ministerio de Relaciones Internacionales es el órgano básico de su ejecución, sin olvidar los casos en que debe ejercer una influencia y coordinación en las etapas de análisis y diseño. En suma, el proceso de toma de decisiones puede oscilar entre centralismo y burocratismo, es decir, entre la centralidad de las decisiones externas en el régimen autoritario y la mayor relevancia que adquieren en la democracia actores más descentralizados. El MRE en conjunto con el Congreso debe desarrollar procedimientos organizacionales propios y diferenciados, permitiendo que la burocracia naturalmente se modifique.

La importancia del Congreso en la Política Exterior es relevante ya que es el estamento donde se aprueban las leyes y tratados internacionales, que son benéficas para el sociedad colombiana. De esta manera resulta indispensable la participación del Congreso en general y de las Comisiones Segundas, en la reforma planteada a la Política Exterior Estratégica ya son estos los actores que están con penetrados con los pormenores de la misma y con la importancia que deben tener para el país en el futuro.

5.4.3.2 El Presidencialismo y La Política Exterior

El caso mas representativo lo estamos viviendo en este tiempo, con la actual presidencia nos vemos enfrentados a un régimen autoritario que presenta decisiones en su mayoría centralizadas y jerarquizadas. El carácter excluyente del régimen hace que las opiniones ajenas a las instituciones centrales no sean tomadas en

cuenta. El centralismo de un régimen presidencialista fomenta el secreto y el aislamiento de la burocracia, con lo cual ésta pierde autonomía.

Con preocupación se ve que el grado de autonomía de las instituciones y burocracias es relativo en función de ese liderazgo central, haciendo que la presencia de actores por fuera del régimen que puedan realmente ayudar –como organismos internacionales por ejemplo- sea baja, lo que genera una mínima influencia sobre la política exterior.

Los regímenes autoritarios tienen una fuerte autonomía, e insensibilidad a la influencia popular y a las presiones que ejercen las élites, especialmente los grupos empresariales y militares. Los regímenes autoritarios emplean ciertas ideologías para legitimarse, por ejemplo, la doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur de América Latina. Cuando se reexaminan estas bases ideológicas generalmente se conduce a cambios críticos en la política exterior. La orientación política que un nuevo régimen adopte variará en función de los nuevos valores en los cuales éste se fundamente. (LASAGNA, 1996, Pág.4)

Se debe propender por que no cambie la política exterior del país cuando hay cambio de gobierno y se deben dar mecanismos de acceso al Gobierno sostenibles en el tiempo, que garanticen la participación y la competencia política sana –no hacer campaña de reelección durante una presidencia con todo el lobby burocrático que esto genera-. Un aspecto importante del presidente es que el mismo régimen autoritario genera un poder independiente, del líder y de su partido o grupo de apoyo.

Con un cambio de régimen político, los arreglos institucionales y los procesos de decisión en cuanto a Política exterior deben permanecer constantes. Veamos entonces en que influye un cambio de régimen en la política exterior y que podemos hacer para evitarlo o hacerlo de ser necesario.

5.4.3.3 Cambio de Régimen y Política Exterior: Hipótesis y Variables

La política exterior se toma como una política pública de gobierno. Los cambios de gobierno implican un grado de alteración en los mecanismos político-institucionales –como la fusión de los ministerios, etc.- y una reformulación de las políticas de Gobierno. Este cambio de gobierno no tendría que implicar necesariamente un cambio en la política exterior, entonces se deben estudiar cuales son las características y condiciones de un cambio de gobierno que tiene algún efecto sobre la política exterior.

La debilidad de los sistemas políticos en Colombia ha originado que la política exterior del país sea débil porque existen procesos de decisión basados en las afirmaciones y percepciones de las élites gobernantes y se deja de lado, la política como resultado de acuerdos entre diversos actores institucionales, no gubernamentales y privados. Por otra parte, la política exterior debería relacionarse con valores nacionales y con la identidad

nacional –que están por desarrollarse- y sus resultados deberían percibirse como el compromiso de la nación como un todo.

Surge ese *interés nacional* que debe servir para conservar áreas de interés, mecanismos e instrumentos, dando un carácter conservador a la política exterior. El interés nacional es un tema complejo, es factor que motiva la acción exterior y también es un comprobante de esa política (Tomassini, 1989: 167). Los gobiernos comprometen la política exterior con los intereses de supervivencia.

Aunque los sistemas autoritarios tienen una mayor inclinación a identificar los intereses de gobierno con los nacionales, llevan a dar un papel reducido al Congreso, limitándolo a ratificar tratados y normas internacionales.

La política exterior se ve enmarcada por unas exigencias políticas formales e informales que condicionan su formulación. El proceso de la política exterior está fundado entre el equilibrio que maneja cada gobernante entre compromiso democrático y la razón de Estado. El gobierno como variable explicativa, relaciona las interacciones entre la actividad diplomática –con todo lo que esta encierra- y el juego político interno en torno a cuestiones intermésticas.

En un sistema autoritario el número de actores es muy limitado, ya que el gobierno es excluyente, paradójicamente le permitiría un mayor margen de libertad que a uno de tipo democrático en el proceso de elaborar la política exterior. Ciertamente, un régimen autoritario tiene menos necesidad de dar cuenta de sus actos (*accountability*) ante la sociedad, por lo que generalmente sus procesos de decisión podrían ser más eficaces y más rápidos, ya que el régimen autoritario no tiene la necesidad de realizar aclaraciones de sus actos.

Por eso para terminar, aunque la reelección presidencial no es deseable, -por la cantidad de burocracia que encierra y sus manejos económicos- se ve que un gobierno autoritario es la clave para hacer una política exterior estratégica duradera. Es así que se deben buscar gobernantes que alejados del populismo, que siendo autoritarios logren dar continuidad a políticas importantes para el país –por ejemplo el Gobierno Alemán que siendo concientes de su situación, fue autoritario para buscar implantar la Economía Social de Mercado.

5.4.4 Casos de Política Exterior

5.4.4.1 El Caso Mexicano

Es importante la lectura que se le da al papel de la política exterior como determinante de la inserción en la estructura mundial al igual que las consecuencias que se produzcan al interior de todos los países. Para el caso de México, estas apreciaciones resultan muy acertadas, ya que empezó a tratar los asuntos exógenos con mayor atención y como consecuencia se ha logrado que tengan una mayor difusión e importancia para sus habitantes. Algunas de las características de la política exterior de México más representativas, presentan la transformación

en cuanto a sus prioridades a mediados de la década de los años ochenta, por su coyuntura interna y externa, son las siguientes:

La supremacía del Poder Ejecutivo

El presidente ocupa un lugar preponderante frente a los otros actores gubernamentales en el proceso de toma de decisiones de política exterior. En materia de política exterior, al igual que Colombia la ley le otorga al presidente de México el poder de firmar tratados, nombrar embajadores y ser el comandante supremo de las fuerzas armadas. Por su lado, el Congreso tiene la potestad de ratificar los tratados firmados por el Ejecutivo, aprobar los nombramientos diplomáticos y administrar los recursos financieros de la nación.

Existe pues una supremacía del Ejecutivo sobre el Congreso que le permite tener una visión más amplia de lo que puede ser el interés nacional, mientras que los representantes del pueblo por lo regular se centran más en los intereses locales, adicionalmente el Ejecutivo cuenta con un servicio profesional de carrera que se encarga de los asuntos internacionales –al igual que Colombia.

Formalmente el Ejecutivo tiene el control pero en la práctica, el proceso de toma de decisiones esta en una élite gubernamental que lleva a cabo los procesos; esta es una forma más expedita y eficaz hasta cierto punto, pero la desventaja es que cuando un grupo toma las decisiones más importantes, genera una política exterior menos democrática pues responde más a los intereses del grupo en el poder que a los intereses nacionales.

En el caso de los actores no gubernamentales no han influido de forma considerable en las decisiones de política exterior, esto se debe a que muchas organizaciones sociales no gozan de una amplia independencia frente al gobierno. Además la sociedad civil ha sido tradicionalmente débil frente al centralismo y autoritarismo del gobierno mexicano.

El pragmatismo de la política exterior de México

Diversos especialistas en Relaciones Internacionales y funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores comúnmente han afirmado que la política exterior de México está siempre basada en principios tradicionales que guían su conducta haciendo que la actitud internacional mexicana sea fácil de predecir.

El gobierno mexicano ha basado su pragmatismo en una combinación de principios idealistas y de supuestos realistas. México ha utilizado los principios de política exterior (no intervención, autodeterminación, igualdad jurídica) para defenderse de las amenazas e intervenciones extranjeras, pero en algunos momentos el gobierno ha dejado que otros países y algunos organismos internacionales influyan sobre los destinos de la nación. Tal es

el caso de las cartas de intención del FMI que han obligado a México a instrumentar una política económica más liberal después de cada préstamo y de las presiones ejercidas desde Washington después de cada crisis, presentándose un abandono de dichos principios de política exterior.

El pragmatismo de la Política Exterior se ha acentuado en los últimos años hasta convertirlo en uno de los rasgos más relevantes de la política exterior contemporánea de México, lo que no es negativo para el prestigio internacional de México, pues toda política exterior tiene como fin inmediato la respuesta a los más altos intereses de la nación. Aumenta su capacidad de negociación internacional al adaptar sus principios tradicionales de política exterior de manera inteligente y coherente con los instrumentos de la diplomacia para alcanzar los objetivos exteriores.

Una política exterior economicista

En los últimos años la política exterior de México ha tenido un marcado sesgo tiene una orientación más economicista. Los asuntos de la deuda externa y la apertura comercial fueron ejes de la política exterior, -a diferencia de Colombia que fue de unos cuantos Ministerios-aunque México tuvo una presencia importante en asuntos de seguridad como en los casos de Contadora y el Grupo de los Seis.

A partir del periodo presidencial de Salinas de Gortari la política exterior tuvo entre otros temas El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la firma de otros acuerdos comerciales, el ingreso a diferentes organizaciones como la OCDE y la APEC, la deuda externa, las inversiones extranjeras y las privatizaciones.

La política económica de las recientes administraciones ha experimentado cambios acelerados en contraposición con los cambios en el marco político que han sido demasiado lentos y poco significativos. En cuanto a la relación entre la política interna y externa en el ámbito económico ambas han sido congruentes, -cosa que le hace falta a Colombia- puesto que al interior la política económica se basó en la corriente neoliberal mientras que hacia el exterior la política fue de puertas abiertas a la inversión extranjera, de libre comercio y de renegociación de la deuda externa.

El peso de Estados Unidos

Estados Unidos ocupa un lugar primordial en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México, es así como el proceso de formulación de la política exterior mexicana siempre asumirá una posición especial con los Estados Unidos diferente de la que tiene con los otros miembros de la comunidad internacional.

Existen razones que explican la preeminencia de Estados Unidos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México como el pasado accidentado de la relación bilateral, el carácter conflictivo de la relación -temas como migración y narcotráfico-, la creciente interdependencia entre ambas economías, el marco

del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre otras. La política exterior mexicana se ha centrado en diversas ocasiones en la relación bilateral con EE.UU. dejando de lado otros temas, y asegurando su colaboración económica.

La débil capacidad de negociación internacional

Uno de los principales rasgos de la política exterior de México en los últimos años ha sido su reducida capacidad de negociación internacional, ésta se debe en gran medida a la dependencia económica de México frente al sector externo. La deuda externa, las empresas multinacionales, las inversiones extranjeras y los problemas económicos internos, hacen que tengan un margen reducido de negociación.

Al parecer México ha gozado de una capacidad de negociación internacional adecuada como ejemplo el TLCAN y el proceso de negociación de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea pero parece haber tenido éxito más por circunstancias coyunturales que por una alta capacidad negociadora. El TLCAN por ejemplo fue aceptado por EE.UU. por la pérdida de su hegemonía económica frente a otros polos y por el temor al fracaso de la Ronda Uruguay.

La pérdida del proyecto nacional

La política exterior ha tenido una lógica con el proceso de consolidación del Estado-nación, -entre más evolucionada es su política exterior era más compleja en su elaboración, en términos ideológicos, multidireccional en criterios regionales y multitemática. Pero a partir de Salinas de Gortari la política exterior ha sufrido un retroceso en términos de su proyecto nacional. Como ya vimos la política tiene un sesgo económico, hay una concentración en la relación con los países del norte y lo más grave es que promueve los intereses a corto plazo, sacrificando los de largo alcance.

México tiene una política exterior que se sustenta en objetivos concretos y estrategias adecuadas que están orientados a mejorar de forma directa las condiciones internas; que se si bien ha perdido fundamento el proyecto de nación, democráticamente los mexicanos deben rescatarlo; falta que sea más democrática aceptando la participación de la sociedad civil. Necesita buscar una mejor posición negociadora frente a otras naciones, principalmente Estados Unidos para defender y fortalecer la soberanía del país y que finalmente responda en forma mas adecuada al interés nacional. Con todas sus complejidades es un ejemplo para el país la forma en que esta país Mexicano a manejado su política exterior, tanto en la cosas que se deben hacer -negociación de deuda externa por ejemplo- como en las que no. Y analizar este caso a profundidad sería un buen ejercicio de política exterior que debe tener el país.

5.5 RECOMENDACIONES

Como perspectivas en cuanto política exterior se quiere resaltar en que precisamente se deben hacer los cambios:

1. Se debe tener claros los intereses, objetivos y estrategias de política exterior, de manera que estén claramente identificados y jerarquizados (Tomassini, 1989, Pág.174).
2. Se debe definir un proceso de elaboración de la política exterior más acorde con los nuevos actores. Se debe conformar una serie pautas de comportamiento, objetivos, intereses, estilos, percepciones que le permitan tanto al actor como al hacedor de política saber como actuar.
3. El estilo diplomático del Gobernante se refiere a la forma como se conduce la política exterior. En realidad solo sería inculcarle el estilo diplomático al líder porque en sí, una política exterior estratégica daría menor importancia a la personalidad del líder. Sin embargo no hay que dejar de lado que los mandatarios tienen que tener valores y perspectivas ideológicas, y esto es lo que le debe importar al pueblo –entre otras cosas- en las elecciones. La personalidad de liderazgo político y la visión que éste tenga del sistema internacional -percepciones de amenazas y oportunidades- es determinante en las acciones de política exterior y determina un estilo, una postura, y debe hacer pequeñas variaciones en la implementación y en la ejecución de la política exterior.

5.6 CONCLUSIONES

A NIVEL ECONÓMICO

- La incorporación de nuevos intereses, dentro de los objetivos económicos de los países, como contrarrestar la contaminación ambiental, puede ser un planteamiento para resaltar las voces de países que buscan una salida más humana a la situación económica global, atacando los problemas y contextos particulares.
- Los movimientos sociales globales pueden ser opuestos al mito neoliberal de crear una nueva economía global, que genere justicia y equidad. Habrá en algún momento una evolución de este proceso que culmine con la creación de instituciones supranacionales globales responsables de determinar los

lineamientos para mantener el carácter social dentro de su gobernabilidad y que cuente con formas de coerción suficientes para lograr su aceptación y cumplimiento.

- Se debe pues afinar el marco institucional mundial, que tenga en cuenta las asimetrías dentro de la bien promovida igualdad soberana, haciendo un espacio dentro del cual puedan sobrellevarse los fenómenos de integración y de fragmentación de las naciones, y seguir observando de manera mas detallada las diversas evidencias que da la tendencia económica mundial, haciendo que fenómenos como la Ley del más fuerte para los países fuertes, pueda ser articulada con los países menos desarrollados, dentro de los cuales se garantice "un mundo en el cual una persona decente querría vivir".(CHOMSKY, 2000)

TEORÍAS DE RELACIONES INTERNACIONALES

- A partir del constructivismo se pueden identificar el surgimiento, el estado y los procesos de cambio de las relaciones internacionales en general y de los actores en particular. Se puede identificar como objeto principal del análisis internacional al igual que la búsqueda de los principios ordenadores de la estructura. Es así necesario retomar esta teoría y hacer un gran y concienzudo estudio para nuestro país, que nos permita evidenciar *la lectura entrelíneas* que tantas veces nos falta en cuanto a política exterior se refiere.
- El proceso globalizador parece haber creado espacios para la influencia en determinadas situaciones, tanto para los diferentes enfoques clásicos como para los nuevos –interdependencia compleja, por ejemplo-. Cabe rescatar que existe el importante acuerdo en todos los enfoques sobre la necesidad de dar una mejor estructura al orden internacional, específicamente en cuanto a la gobernabilidad global y en este sentido las organizaciones internacionales cumplen un papel determinante para el presente y futuro de la humanidad.
- Si bien el surgimiento de la teoría de la interdependencia compleja se da a partir de algunas de las carencias de la teoría realista, se deben seguir considerando complementarias hasta cierto punto, ya que, en el estado actual, las condiciones mundiales son muy disímiles y podrían –en caso extremo- revertirse a condiciones basadas en que la teoría realista se podría volver a implementar.-el caso del 11s por ejemplo.

- Hay que enmarcar la política exterior puesto que es importante para la estabilidad ya que va a ser la herramienta –conceptos y lecturas de la política mundial- para la incorporación de una acertada política estratégica, que sirva para lograr niveles de justicia e igualdad social, con ayuda internacional.

POLÍTICA EXTERIOR

- La política exterior nacional debe tener como objetivo el tratamiento de temas que han sido relegados por las circunstancias, como la protección de los derechos Humanos, de las minorías, las mujeres, la niñez, los refugiados, los pueblos indígenas; también la lucha contra la tortura, el secuestro y contra todo tipo de discriminación y contra el terrorismo.
- La política exterior constituye un mecanismo fundamental que determina el logro de los propósitos de una nación, resulta un instrumento que busca, en el exterior, satisfacer aquellos elementos susceptibles de satisfacer las necesidades internas. En los últimos años el ambiente externo de los países adquiere gran importancia, mucha más que el desarrollo económico, político y social, con las presiones que representan alguna preponderancia sobre las condiciones internas de cada país.
- Se debe realizar estudios sobre los organismos internacionales de forma detallada, y tratando de identificar tendencias en los diversos niveles de acción de cada uno, lo cual seguramente reflejará una serie de cambios originados en la transformación de las ideas tanto a nivel interno –fuerzas normativas y culturales- y a nivel externo como respuesta a las transformaciones de los actores que agrupa –en este caso los países- a través del tiempo y como consecuencia permitirá identificar la transformación de identidades e intereses, al igual que la capacidad de influir en la cultura de los actores
- La base de la política exterior más importante es la capacidad de negociación internacional ya que ésta es la que determina en gran medida el logro de los objetivos planteados, haciendo que el éxito de la política exterior este relacionado interna y externamente. Los elementos internos que trazan la capacidad de negociación internacional son: los poderes militar, económico y tecnológico, los recursos naturales y la población, entre otros. Los factores externos que determinan la capacidad negociadora de un país son: la situación internacional, el grado de polarización mundial, los intereses y las presiones de los distintos actores internacionales, el prestigio, la opinión pública mundial, las organizaciones

internacionales y el desarrollo del derecho internacional, entre otros. Colombia debe enfocarse en definir sus capacidades de negociación y los elementos que las determinan.

- Se le debe dar cabida a los actores de la política exterior en la formulación y ejecución –hasta cierto punto- de las decisiones. Una política exterior que no toma en cuenta las necesidades de la población y no escucha a la sociedad civil es una política con rasgos antidemocráticos. Hay que reconocer que actores externos como empresas transnacionales, llegan a influir de manera determinante en la política exterior de un país y será necesario canalizar esta influencia en vez de ser ajenos a ella.
- La política exterior debe encontrar su principal motivación en las condiciones endógenas del Estado. La política interna estará sobre la externa, son igualmente importantes, pero el fundamento debe ser el interés nacional. Es claro que el interés nacional está determinado por factores internos y externos, pero las necesidades internas del país deben ser el principal motor de la política externa. Por tanto, la política exterior debe establecer objetivos y estrategias concretas, ante situaciones concretas –el problema fronterizo con Venezuela, etc.
- La política exterior debe funcionar como un mecanismo conciliador entre el interés nacional y los intereses globales. Por ejemplo, las negociaciones entre países se basan en la normatividad interna de cada uno, lo que debe generar un tratado internacional que este acorde con los cambios deseables en materia de política interna.
- La supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo representa una desventaja en materia de política exterior y no existe una verdadera separación de poderes que sea eficiente a la hora de negociar con otros países. El presidente podría argumentar que no puede aceptar ciertas condiciones porque su Congreso no lo permitiría, haciendo que la capacidad de negociación internacional sea más acorde con los ideales del país.
- Debe existir un proceso de retroalimentación entre política interna y política externa, con lo que se lograría encontrar su justificación en situaciones internas para realmente responder al interés de la nación, haciendo que el motor principal de toda política externa este constituido por la búsqueda de aquellos elementos que satisfacen las necesidades internas.

- Un estrategia que no se ha desarrollado en el país es la de utilizar la posición de debilidad para incrementar su capacidad de negociación internacional. Por ejemplo, si se argumenta que los graves problemas sociales y económicos colombianos podrían afectar a Estados Unidos y a otras naciones, esto podría incrementar el margen de negociación en algunos casos. El temor de Estados Unidos, por ejemplo, a la pérdida económica de los empresarios estadounidenses que han invertido en Colombia, obligaría a aceptar muchos de los términos que los negociadores presenten. Sin embargo, esto podría funcionar puntualmente, porque a la larga la vulnerabilidad sería aprovechada indistintamente por amigos y enemigos.

BIBLIOGRAFÍA

GLOBALIZACIÓN

CASTELLS, Manuel (1999) La era de la información. En *Revista Análisis Político*. No.37. Agosto. Universidad Nacional de Colombia.

FUKUYAMA, Francis (1998). El Fin de la historia y el último hombre. Planeta. Abril.

GIDDENS, Anthony (1999) Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestros partidos. Ed. Taurus.

HUNTINGTON, Samuel (1993) El enfrentamiento de las Civilizaciones? Ágora Ed. Noviembre.

HUNTINGTON, Samuel.(1997) El choque de las Civilizaciones y la reconfiguración del Orden Mundial. Barcelona; Buenos Aires: Paidós.

KRUGMAN, Paul R. (1999) De vuelta a la economía de la gran depresión. Colombia. Ed. Norma.

MAULL, Hanns. (2000) La geopolítica en el Siglo XXI: ¿Cuál es el futuro del Estado Nacional? *En Revista Deutschland*. Diciembre-Enero.

MOORE, Michael (2003) Bowling for Columbine: Una Nación en Armas. Película.

MORIN, Edgar. (1993) Tierra Patria. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires.

MOSQUERA, Ricardo (2002) Globalización y ALCA: América para los Americanos. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Bogotá.

TOOFLER, Alvin (1990) El cambio del poder: powershift. Barcelona: Plaza & Janés.

VÁZQUEZ, Manuel. (1999) Geopolítica del caos: le monde diplomatique. Madrid: Temas de Debate.

ESTADO NACIÓN

BADIE, Bertrand. (1999) Un Monde sans Souverainete, Espace politique. Ed. Fayard. Paris.

BADIE, Bertrand. (2003) El Estado Nación. ¿Un actor entre otros? Entrevista a Bertrand Badie por Label France. *Disponible en mimeo.*

BADIE, Bertrand y GUY, Hermet, (1993) Política comparada. México. Fondo de Cultura Económica.

NEGRI, Toni. (1999) La crisis del espacio político en Revista Viento del Sur, No.15. Junio. Buenos Aires.

POLÍTICA EXTERIOR

COULUMBIS, Theodore y WOLFE, James, (1979) Introducción a las relaciones internacionales. Capítulo 7. "Política exterior y procesos de toma de decisiones de un Estado". Buenos Aires: Troquel.

GEORGE, Alexander, 1991 la decisión presidencial en la política exterior: el uso de la información y el asesoramiento. Buenos aires: GEL. Capítulo 3 -La importancia de las creencias y las imágenes. Pág. 65-90.

KLAVEREN, Alberto van. "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar" Estudios Internacionales número 98 abril-junio 1982. Instituto de estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Pág. 169-215.

LEAL BUITRAGO, Francisco. (2002) La seguridad Nacional a la deriva: Del frente Nacional a la posguerra fría. Ed. Alfaomega. Bogotá.

MORGENTHAU, Hans, (1986) Política entre las naciones, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

NASI, Carlo y OSORIO, Marta (1991) "Dos dimensiones de la política exterior colombiana: Apertura e integración" en Colombia Internacional No.13. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Tercer Mundo Editores.

OROZCO, Manuel. (2001) Teoría y Práctica de las relaciones internacionales a inicios del siglo XXI. Charla presentada en la escuela de Relaciones InterNacionales, Heredia, Costa Rica. Julio 2001

ROSSENAU, James (1997) Cambio y complejidades en las relaciones internacionales. *En Análisis Político. IEPRI*. No.32 Sep-Dic. Universidad Nacional. Ed. Panamericana.

RUSSELL, Roberto. (1990) Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: Aspectos comparativos y consideraciones teóricas. Buenos Aires: Latinoamericano.

SNIDAL, Duncan. (1986) "Relative gains and the pattern of international cooperation" en Neorealism and its Critics. KEOHANE, Robert. Columbia University Press. Pág. 7.

STRANGE. Susan, (1998) El estado hueco, *en NASI, Carlos. Postmodernismo y relaciones Internacionales*. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes y Universidad Nacional, Bogotá 1998 pág. 150-168.

TOMASSINI, Luciano. (1991) La política internacional en un mundo postmoderno. Buenos Aires: GEL. Capítulo X: "Los nuevos desafíos de la Política exterior".

TOMASSINI, Luciano, (1989) Teoría y práctica de la política internacional, Capítulo 3 "El análisis de la política exterior". Capítulo 4 "El proceso de adopción de decisiones" y Capítulo 6 "Ordenes Anárquicos y equilibrios de poder" Pág. 151-189. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, "Hacia una redefinición de la autonomía? Posguerra fría, Política Exterior e Inserción Internacional" en NASI Carlos postmodernismo y relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes y Universidad Nacional, Bogotá 1998 pág. 173-195.

WENDT, Alexander. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of the power politics. En International Organization No. 46. World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.

POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

AHUMADA, Consuelo Ed.(2004). El Desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el Contexto del Plan Colombia. Memorias del Observatorio Andino. Centro Editorial Colombiano CEJA. Bogota D.C.

AHUMADA, Consuelo Ed.(2003). Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA. Memorias del Observatorio Andino. Centro Editorial Colombiano CEJA. Bogota D.C.

ARDILA, Martha, CARDONA, Diego y TICKNER, Arlene. Editores (2002) Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana. FESCOL-Hanns Seidel Stiftung. Bogotá D.C. Ed. Prisma Asociados Ltda..

BARCO, Carolina. (2003) Memorias al Congreso Nacional 2002-2003. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá D.C, Junio.

CEPEDA, Fernando.(2002) "La política Exterior y la Internacionalización del proceso de Paz". *En Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, No. 3, I Semestre, p.181.

FERNÁNDEZ DE SOTO, Guillermo (2004) La Ilusión Posible. Grupo Editorial Norma. Bogotá D.C..

DREKONJA, Gerhard (1983). Retos de la política exterior colombiana. FESCOL. Bogotá D.C. Editorial Presencia.

SILVA LUJÁN, Gabriel (1985) Política exterior, ¿continuidad o ruptura? Reseña de un debate. Cerec-Ceic UniAndes, Bogotá.

PARDO, Rodrigo y TOKATLIAN, Juan. (1988) Política Exterior Colombiana ¿De la subordinación a la autonomía?. Tercer Mundo Editores. Ediciones UniAndes. Bogotá.

POLICY PAPER, (2004) Proyecto "La inserción de Colombia en el Sistema internacional cambiante" FESCOL & Otras. Del 1 al 6.

RODRÍGUEZ, Manuel (1994) Crisis ambiental y relaciones internacionales. FESCOL-Cerec. Ed. Presencia.

RUIZ, Emilia. DIR. (2002). Informe de actividades 2001-2002. Agencia de Cooperación Internacional. Ed. Imprenta Nacional.

INSTITUCIONES POLÍTICAS

ANNAN, Kofi. (2000) ABC de las Naciones Unidas. Departamento de Información Pública. Naciones Unidas.

NOHLEN, Dieter. (1993) Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral. Universidad Nacional Autónoma de México, 1993

ROZO ACUÑA, Eduardo. (1981). Introducción a las Instituciones Políticas. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Ed. Presencia Ltda.

VALENCIA COSSIO, Fabio (1999). Conozcamos al Congreso Nacional. Senado de la República. Ed. Visión Prerensa Digital. Bogota D.C..

PLAN COLOMBIA

CHOMSKY, Noam (2000), "Móviles y consecuencias: Crítica al Plan Colombia" en *Lecturas Dominicales*. Periódico El Tiempo. Casa Editorial El Tiempo. Agosto 6.

FERNÁNDEZ DE SOTO, Guillermo. (1998) "Diplomacia por la paz". Documento Estratégico de la Política Exterior Colombiana 1998-2002. Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Colombia.

Plan Colombia. (2000) Fortalecimiento institucional y el desarrollo social 2000-2002. Reporte al Grupo de apoyo al Proceso de Paz. Junio. Bogotá D.C.

Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. Reunión de Mesa de aportantes europea de apoyo al Plan Colombia y al Proceso de Paz. Enero 14 de 2000.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

HAX, Arnoldo C. y NICOLAS, S., Hailuf. (1984) Strategic Management: An Integrative Perspective, New Jersey. Prentice Hall.

PAZ PARRA, Jorge Ignacio. (1997) La Planeación y la Dirección Estratégica: Futuro de la Empresa Colombiana, en Revista Universidad Eafit, No. 105. Enero-Febrero-Marzo.

POLÍTICA EXTERIOR EN LATINOAMÉRICA

BARRERA, Cristina. Comp. (1989). Crisis y Fronteras. CIDER. Universidad de los Andes. CEREC-Ediciones Uniandes. Bogotá D.C. Octubre.

NASI, Carlo y OBREGÓN, Liliana (1990). Colombia Venezuela: Conflicto o integración. FESCOL-TM. Bogotá D.C. Noviembre.

HARNECKER, Marta (2002). Hugo Chávez Frías, Un hombre, un pueblo. Ediciones desde Abajo. Bogotá D.C.

PRESIDENCIALISMO

LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo. (1997) La Crisis del presidencialismo. Alianza universidad. Madrid : Alianza.

NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario. (1991) Presidencialismo versus parlamentarismo: América Latina. Caracas : Nueva Sociedad.

NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario. (1998) El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad.

RUSELL, Roberto. (1992) Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior. Buenos Aires: GEL.

ECONOMÍA COLOMBIANA

CÁRDENAS, Mauricio.(2000) INFORME 2. El Gasto Militar. Publicación del Departamento Nacional de Planeación. Imprenta Nacional.

DE LOMBAERDE, Philippe. Robert A. Mundell y la teoría de las áreas monetarias óptimas. CUADERNOS DE ECONOMÍA No.31 FCE-UN.

MISAS ARANGO, Gabriel. (2004). La Ruptura de los 90: Del Gradualismo al colapso. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá.

REVISTA SEMANA, (2004). Artículo "La otra selección Colombia". Marzo 29. Publicaciones Semana S.A.

SOCORRO, Ramírez. (2000) Los dilemas de la integración Latinoamericana en los noventas en 10 años después de la caída del muro. FAZIO-RAMÍREZ. IEPRI-UNIVERSIDAD DE LOS ANDES.

SANTOS, Juan Manuel. (1999) La Tercera Vía. Una Alternativa para Colombia. Taurus Alfaguara. Bogotá D.C.

TUGORES QUES, Juan. Economía Internacional e Integración Económica. McGraw Hill. Segunda Edición.

VILLEGAS, Luis Carlos (1996). Artículo "La Andi y la encuestas industriales" en *REVISTA ANDI*. No.139. Marzo-Abril. Ed.Edinalco.