



HAL
open science

La política exterior de Colombia. Entre la sumisión y la autodeterminación. El debate sobre el papel del Presidente y la Academia de formación de diplomáticos.

Hector Heraldo Rojas Jimenez

► To cite this version:

Hector Heraldo Rojas Jimenez. La política exterior de Colombia. Entre la sumisión y la autodeterminación. El debate sobre el papel del Presidente y la Academia de formación de diplomáticos.. Political science. Université Sorbonne Paris Cité, 2016. Español. NNT : 2016USPCA011 . tel-01579403

HAL Id: tel-01579403

<https://theses.hal.science/tel-01579403>

Submitted on 13 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ SORBONNE NOUVELLE - PARIS III

ED 122 – Europe Latine Amérique Latine

Thèse de doctorat : Sciences Politique

Hector ROJAS-JIMENEZ

**LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA
COLOMBIE,**

Entre la soumission et l'auto-détermination. *Le
débat sur le rôle du président et de l'académie de
formation des diplomates.*

Thèse dirigée par
Professeur Stephen LAUNAY
Mcf-Hdr, Université Paris Est

Soutenue le 6 janvier de 2016

JURY

Mme Chantal DELSOL, Pr émérite, rapporteur, Université Paris Est
M. Yann BASSET, Pr, rapporteur, Univer del Rosario, Bogota
M. Jérôme ROUDIER, Mcf, Université Catholique de Lille
M. Sébastien VELUT, Pr, Université Paris 3

Résumé

Depuis ses origines, la Colombie a souvent eu des gouvernants dont l'exercice du pouvoir n'a pas toujours visé le bien-être des citoyens sous toutes ses formes. Un clair exemple de cela, c'est la pratique concernant le choix de ceux qui assument des fonctions diplomatiques qui par règle générale n'accomplissent pas les demandes de capacités exigées pour une telle responsabilité ; il s'agit plutôt des personnes proches du haut pouvoir et qui reçoivent ces nominations comme faisant partie d'une rétribution de l'État. Le résultat de cette démarche se traduit dans la pratique d'une diplomatie encombrée d'entraves dont les projections pour l'avenir se limitent aux périodes présidentielles en cours. Les représentations stéréotypiques négatives ou l'absence de crédibilité dans la capacité de l'État colombien et de ses fonctionner pour diriger des actions internationales sont le résultat d'un « nanisme auto-imposé » (selon la formule de B. Bagley), résultat de toute une série de méfaits historiques. Par ailleurs, l'absence des capacités de direction des hommes colombiens d'état a contribué à renforcer cette mauvaise image et à créer un état de soumission dans le contexte mondialisé d'aujourd'hui.

C'est ainsi que la construction des stratégies de la part des acteurs colombiens engagés dans les affaires internationales pourrait être un repère pour ouvrir des perspectives par rapport à la politique étrangère dans l'oscillation entre la soumission et l'auto-détermination. Le débat concernant le pouvoir discrétionnaire du président de la République dans la prise des décisions internationales et aussi l'existence d'une académie de formation de fonctionnaires diplomatiques, constituent la problématique générale de notre recherche.

Dans la mesure où le système présidentiel exercé en Colombie octroie un caractère discrétionnaire au Président, en particulier dans la gestion de la politique extérieure et dans la nomination de ses fonctionnaires, les efforts visant à sélectionner le corps diplomatique possédant les études adéquates, à évaluer leurs services et à améliorer leurs compétences, seraient plus performatifs si l'on dépassait les particularités conjoncturelles pour déboucher sur une politique extérieure enrichissante au service des institutions et des Colombiens.

Mots Clés : Colombie, diplomatie, politique extérieure, pouvoir discrétionnaire présidentiel, nanisme auto-imposé, modèle centraliste, système présidentiel, représentations stéréotypiques.

Abstract

Colombia from its origins has been characterized to have rulers who do not manage the power looking for the benefit of the majority of citizens. A clear manifestation of this situation is evident in the designation of the diplomats, in general, those who represent the country are not the best and nor the best trained, but the closest to the power. They are the ones to whom, as a reward, and being close to the executive are sent as part of the Foreign Service. This situation is translated in the execution of a failed diplomatic work, where there are not any long term planning, but it is limited to the presidential conjuncture.

The Colombian bad image or the lack of credibility in the Colombian State capacity and of its functionaries to lead international processes, are the result of a “dwarfism auto-imposed” as an answer of a series of historical failures. The submission condition that the Colombians have reached thanks to the absence of a leadership along the way and on time. It, has given Colombia a bad image in the global context and an important distance towards the international potential of the country.

The construction of a joined strategy among many linked actors with the international topics, could be useful to the country like a reference point to address in the time the foreign policy management that have vacillated between the submission and the auto-determination. The debate between the margins of discretion of the President regarding the foreign taking of decisions and the existence of a diplomatic academy, are the central problem of this research.

As far as the presidential system exercised in Colombia grants a discretionary character to the President, in particular in the management of the foreign policy and in the designation of the diplomatic functionaries, the efforts to select the diplomatic corps possessing the adequate studies, to estimate their services and to improve their skills, would be more performative if we exceeded the cyclical peculiarities to uncork in an enriching foreign policy in the service of institutions and Colombians.

Keywords: Colombia, diplomacy, foreign policy, presidential margin of discretion –discretionary-. Dwarfism auto-imposed, centralist model, presidential system, bad image.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
I. ALGUNAS TEORÍAS DE RELACIONES INTERNACIONALES.....	38
1.1 Teorías de las Relaciones Internacionales: paradigmas y perspectivas.....	39
a. Modelo de análisis racional para la toma de decisiones.....	40
b. Nuevas perspectivas de las relaciones internacionales: juego de doble nivel...	42
c. Teoría de la elección racional.....	44
d. Política Burocrática.....	46
1.2 Aproximaciones desde la Teoría de la elección racional.....	48
a. La teoría del Actor Racional (Rational Choice Theory, RCT).....	48
b. Teoría del juego, simulación y negociación.....	51
c. ¿Cómo aplica la Teoría de la Toma de decisiones en la política exterior?.....	53
1.3 Colombia: Potencia regional dentro del constructivismo y neoliberalismo... 	62
a. Relaciones en Suramérica: entre la cooperación y la lucha productiva.....	64
b. Colombia constructivista: pasos hacia potencia regional primaria.....	67
c. Crítica del neoliberalismo y la conquista de mercados en Suramérica: oportunidad para Colombia.....	69
d. Reflexiones desde el constructivismo.....	70
II. LO QUE NOS HAN CONTADO.....	73
Introducción y generalidades de Colombia.....	73
2.1 Misiones Internacionales Especializadas desde Kemmerer hasta la CEPAL.....	76
a. Primera Misión Kemmerer I (1923) y II (1930).....	79
b. “Bases de un Programa de fomento para Colombia”, misión Currie-BIRF.....	87
c. Misiones de la CEPAL. I y II (1954) , (1960-1962).....	93
d. Misión Le Bret “Economía y Humanismo” Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia 1958).....	98
e. Misión Musgrave: Bases para una reforma tributaria en Colombia, (1968).....	102
2.2 Entre el desarrollo y la Institucionalidad.....	105
a. “El desarrollo económico en Colombia, Problemas y Perspectivas”, Banco Mundial (1970).....	106
b. Misión de la OIT, (1970).....	108
c. Misión de finanzas intergubernamentales 1980 y 1981.....	112
d. Misión Chenery 1985.....	113
e. Misión de gasto público, Decreto 742 de (1985).....	116
f. Comisión presidencial para la reforma de la administración pública del Estado colombiano.....	117
2.3 De lo Rural a lo Urbano y la modernización del Estado. Preámbulo del siglo XXI.....	119
a. Misión de Estudios del sector Agropecuario (1990-1992) y Misión rural, Colombia, (1998).....	120
b. Misión Bogotá, Siglo XXI.....	125
c. Misión para la descentralización y las finanzas de las entidades territoriales. Colombia: Descentralización y federalismo fiscal (1990).....	126
d. Misión de identificación en la Amazonía Colombiana. (1992).....	129

e. Misión para la modernización de la universidad pública, (1994) y Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, (1994)	130
f. Misión para el desarrollo del mercado de capitales (1995-1996).....	134
g. Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas, (1995 – 1997).....	137
h. Misión de reforma institucional de Bogotá, 1999 -2000.....	139
III. ADMINISTRACIONES DESDE 1991, la Política Exterior y sus presidentes.....	141
3.1 Cambio de década, entre la violencia del narcotráfico y la apertura económica; con una Constitución en el medio (Barco 1986-1990 y Gaviria 1990-1994).....	142
3.2 Dos caras de la moneda. ¿Cómo perder la pérdida de imagen y cómo maquillarla? (Samper 1994-1998 y Pastrana 1998-2002).....	165
3.3 El vaivén del Péndulo. Entre la seguridad democrática y los diálogos de paz (Uribe 2002- 2010 y Santos 2010-2018).....	193
3.4 Estados Unidos , entre la injerencia y la autonomía.....	223
3.5 Unión Europea , ¿amigos o clientes?.....	235
3.6 América Latina , un vecindario en continua transformación.....	249
IV. POLÍTICA EXTERIOR Y PRESIDENCIALISMO.....	267
a. El Poder presidencial en Colombia y sus modificaciones en el tiempo.....	272
b. Reelección presidencial.....	280
c. Clientelismo y presidencialismo: El caso colombiano desde 1991.....	290
d. Decisiones presidenciales y nombramientos en el servicio exterior.....	302
V ¿QUIÉNES INFLUYEN EN LAS DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR EN COLOMBIA?	307
a. MINDEFENSA y la PEC.....	308
b. Comisión asesora de relaciones internacionales, ¿organismo de papel o de consulta...	321
c. Comisión II y legislativo, sus maniobras de seguimiento a la política exterior.....	334
VI. BENCHMARKING ANTES DE LAS PROPUESTAS.....	339
a. Chile y la unión de carteras: Relaciones Exteriores y Comercio e Industria...	340
b. La centralización de los temas internacionales desde el gobierno.....	356
c. El caso más comparable y exitoso: Brasil.....	362
i. El Presidente y la política exterior.....	363
ii. La imagen país Algunos comentarios comparados.....	373
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	384
a. Paradiplomacia, como modelo de pesos y contrapesos en las decisiones de política exterior.....	385
b. ¿Qué podría cambiarse para que los nombramientos de diplomáticos funcionen mejor en Colombia?.....	415
c. ¿Cómo sacar el mejor provecho de los TLC firmados por Colombia? ¿Qué ajustes podrían hacerse?.....	428
d. La imagen de Colombia en nuestras manos.....	445
e. Colombia cambio de imagen.....	450
Reflexiones Finales y Sugerencias.....	458
BIBLIOGRAFÍA.....	477
ANEXOS.....	514
Entrevistas.....	538

INTRODUCCION

Agosto 12 de 2015, Efraín Torrado, quien fue senador hasta hace un año del partido del actual presidente de Colombia, el partido de La U, y que ha sido salpicado por su rol en el llamado “cartel de la contratación” que desfalcó a Bogotá con las cooperativas ligadas a su familia celebrando contratos por más de 160 mil millones de pesos (cerca de 55 millones de Euros) con la Secretaría de Integración Social de Bogotá (equivalentes al 28 por ciento del presupuesto de contratación de esa entidad), acaba de recibir un puesto en la nómina diplomática del presidente Juan Manuel Santos: desde ayer es el nuevo cónsul en Chicago¹. Enero 28 de 2015, Claudio Galán, el menor de los tres hermanos Galán Pachón regresa a Paris donde creció cuando su mamá Maruja Pachón de Galán fue nombrada embajadora ante la Unesco tras el asesinato de su padre Luis Carlos Galán². Claudio fue el único que no escogió el camino de la política, sin embargo, ocupará el consulado en la capital francesa. A la embajada de Colombia en China iría el ex vice ministro de turismo Óscar Rueda quien fue la mano derecha en la presidencia del Partido de la U³.

Estos tres ejemplos recientes, dan lugar a estudiar el fenómeno de los nombramientos del servicio exterior colombiano, como una serie de decisiones al margen de la institucionalidad, pero cubiertos por la potestad presidencial para disponer de los cargos diplomáticos. Antes que ser funcionarios “de carrera diplomática” son “diplomáticos a la carrera”⁴ lo que describe una situación que no ofrece las condiciones para tener una representación idónea. Los tres nombramientos mencionados en el párrafo anterior corresponden a personajes próximos al partido político del presidente Santos, aunque el ejercicio de partidos se limite solamente a las coyunturas electorales antes que a la

¹ LA SILLA VACIA, “Santos nombra de cónsul a un salpicado en el carrusel” en: <http://lasillavacia.com/node/51068> (consultado el 12 de agosto de 2015).

² Precandidato por el nuevo liberalismo en las elecciones de 1989, en el momento de mayor violencia generada por el narcotráfico en Colombia. Tras su muerte, pasó a ser reconocido como el que podría haber cambiado la historia de Colombia, su familia heredó un capital político que ha llevado a la mamá, esposa, hermanos y a todos sus hijos a seguir recibiendo pagos políticos 26 años después de su deceso.

³ LAS 2 ORILLAS, “Galán y Rueda: dos nombramientos político diplomáticos” en: <http://www.las2orillas.co/galan-rueda-dos-nombramientos-politico-diplomaticos/> (consultado el 12 de agosto de 2015)

⁴ Comentario coloquial que hace evidente la forma en que se nombran los funcionarios diplomáticos sin ser parte del proceso de selección y permanencia del cuerpo de diplomáticos que hacen carrera para ejercer.

configuración de una estructura partidista, en donde tendría más sentido que entre los miembros de un partido se pudieran seleccionar aquellos que, por sus méritos, pudieran representar mejor los intereses de los colombianos. A la luz del histórico pago de favores políticos y la amplia discrecionalidad que se le otorga al ejecutivo para llevar a cabo los nombramientos que le convenga a sus intereses, que no siempre coincide con el interés de los colombianos, se iniciará el recorrido por la caracterización de las condiciones que acompañan a Colombia en su role de actor de nivel medio en el sistema internacional.

En la esquina de los dos grandes océanos se extendían cuarenta mil leguas cuadradas que Colón entrevió apenas en su cuarto viaje, y que hoy lleva su nombre: Colombia⁵. En sus orígenes, la Gran Colombia alcanzó a tener una extensión que podría triplicar el actual territorio de 1'141.748 km². Sin haber sido el más extenso de los países de América, gozaba de un territorio cercano al actual territorio de Argentina, superior al actual territorio de México y un poco más pequeño que la mitad del territorio de Brasil. En su formación inicial tuvo una extensión superior al territorio de las 13 colonias de la Unión Americana. La Gran Colombia existió jurídicamente entre 1821 y 1831 y se conformó por el Virreinato de la Nueva Granada, Capitanía General de Venezuela, Presidencia de Quito y la Provincia Libre de Guayaquil. Hoy correspondería a los territorios de la república de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela y otros territorios que pasaron a Brasil, Perú y Nicaragua como parte del desierto que históricamente ha acompañado a los presidentes de Colombia y a algunos de los funcionarios que debieron ser competentes en áreas internacionales. La falta de visión de sus gobernantes, la incapacidad para resolver el debate entre el modelo federalista y el centralista, así como las tensiones regionales entre los diferentes pueblos de la república, llevarían a su disolución.

Podría considerarse que hay en el imaginario colombiano una idea ambigua de “enanismo”, ya que Colombia no es grande, ni pequeño, pero existe un complejo de incapacidad internacional. Sus gobernantes y dirigentes no creen con firmeza en el

⁵ GARCIA MÁRQUEZ Gabriel, *“Por un país al alcance de los niños”*, en: http://www.scp.com.co/ArchivosSCP/Por_un_pais.pdf (consultado el 23 de junio de 2014)

potencial que acompaña al país, sin embargo, de forma estratégica o no, existen acontecimientos recientes que harían ver de forma estructurada algunos de los manejos políticos del país. Durante mucho tiempo no hubo un autor de talla internacional que se comprometiera con el estudio de la política exterior colombiana. Por lo que Bruce M BAGLEY, académico norteamericano, llegó a sugerir que el caso de Colombia podría ser una especie de “enanismo autoimpuesto”⁶ MUÑOZ por su parte, hace mención a que considerar los elementos de poderío potencial que encierra Colombia, llevaría a la conclusión de que este país debería ser una potencia regional con un poder negociador de calidad comparable a la de México o Argentina⁷.

De hecho, este “supuesto enanismo” responde a algunas de las cicatrices históricas que se han configurado en el país. Dando respuesta a la falta de interés real de los gobernantes, dirigentes y funcionarios a quienes les compete el tema internacional, por consolidar una estrategia juiciosa que promueva a Colombia en el concierto de naciones. Por otro lado, la figura del “enanismo autoimpuesto” tiene que ver con la falta de credibilidad que se tiene de las capacidades propias del país. El poder negociador de Colombia, podría ser más fuerte si se orientara mejor la política exterior y las decisiones se tomaran en conjunto dando respuesta a una estrategia nacional. Sin embargo, casos como el *Plan Colombia*⁸ determinan una situación de lo que podría llamarse *realismo complejo* en donde “el más fuerte” –Estados Unidos- se impone, pero el “enano” –Colombia- redirecciona de algún modo la relación de poder, sacando provecho propio, más allá de los intereses del hegemon, generando una adaptación de los intereses de Estados Unidos hacia Colombia⁹.

⁶ BAGLEY Bruce, “*Colombia: a case of self-imposed dwarfism*”, en: *Regional Powers in the Caribbean Basin: Mexico, Venezuela, and Colombia*, Paper, Conference RIAL about Center America, San José, 1982.

⁷ MUÑOZ Herald, “*The strategic dependency of the Centers and the Economic Importance of the Latin American Periphery*”, en: *Latin American Research Review*, 16 (1981), 3, p.23.

⁸ El plan Colombia (llamado también Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado o Plan Colombia para la paz) es un acuerdo gubernamental entre Colombia y Estados Unidos. Concebido en 1999 entre los presidentes Andrés Pastrana Arango y Bill Clinton para que a través de una revitalización social y económica se contribuyera con la culminación del conflicto armado en Colombia. Aunque sus acciones más claras han estado enmarcadas en una estrategia antinarcótica, como parte del interés de Estados Unidos, Colombia ha logrado direccionar recursos económicos hacia algunas áreas de desarrollo social. Si bien, el principal objetivo de Estados Unidos es prevenir el flujo de drogas ilegales hacia su país, Colombia basa su interés en la promoción de la paz, el desarrollo económico y el incremento de la seguridad, tal como la lucha antinarcóticos.

⁹ Otra aproximación al refrán popular diría “se creció el enano” para referirse a que, a pesar del realismo tradicional con que Estados Unidos maneja sus relaciones con el mundo y en particular con Colombia, llama la atención que Colombia haya logrado poner en la balanza más elementos de su propio interés, lo que motivó una apertura

Si bien el interés de Estados Unidos se limitaba solo a luchar contra el narcotráfico, los colombianos comenzaron a negociar nuevas solicitudes con un marcado interés por la reestructuración del país. Aunque Colombia no es tan relevante en el mundo, hace parte de los intereses de Estados Unidos, no en vano, representa el tercer presupuesto en cooperación internacional del gobierno norteamericano, después de Israel y Egipto. Existe una gran complejidad en Colombia, debido a la autodesestimación. No se cree tanto en sus capacidades, por lo que se presenta una complejidad geopolítica y tal vez psicológica, que propone un sentimiento de sometimiento y de dominación, pero al mismo tiempo se usa el hecho de saber que Estados Unidos reconoce a Colombia con cierta importancia y se promueven negociaciones que podrían ser favorables a sus intereses. Algunos gobernantes colombianos han hecho uso de este reconocimiento, aunque no con tanta frecuencia. Entre el inicio del plan Colombia entre 1998 y 1999 con Pastrana, a partir del 2005-2006, ha habido colombianos que han comenzado a contar la historia de la lucha contra la insurgencia y contra el narcotráfico, jefes militares y funcionarios encargados de temas de seguridad, han mostrado una nueva cara, que en ocasiones se ve representada en la oferta de cooperación técnica en temas vinculados con la defensa nacional y la seguridad. Por lo mismo, en Colombia hay un problema con la autoestima, no se habla del tema, ni hay estudios que lo prueben, pero podría ser un elemento determinante en la idea de la proyección internacional que logra producir el país.

Entre el siglo XIX y hasta entrada la segunda mitad del siglo XX, los pocos autores que se referían a Colombia en su mayoría eran franceses entre los que se pueden mencionar Charles Saffray, Francois-Joseph Broussais, Pierre-Paul Broc, Bernard Daste, Desiré Roulin, Eugéne Rampon, Hipolite Villaret, Antoine de Laloubie, muchos de ellos en ejercicio de la medicina. En los inicios del siglo XX, algunos autores anglosajones comenzaron a escribir y describir algunas situaciones del acontecer colombiano. Malcom DEAS es el académico inglés que más ha estudiado a Colombia y quien ha sido reconocido como uno de los más certeros en sus apreciaciones, DEAS comenta que: “Hace medio siglo fueron muy pocos los colombianos profesionales en las ciencias sociales. En historia, por ejemplo, hubo no más de media docena con un entrenamiento

profesional, aunque hubo una valiosa tradición amateur José Manuel Restrepo, Groot, Posada Gutiérrez, Gómez Barrientos Cordovez Moure, entre otros. Muy contados colombianos habían estudiado historia en universidades en el exterior, y en las universidades nacionales el estado de la disciplina era muy precaria. La sociología, las ciencias políticas apenas estaban naciendo. En ese contexto los no muy numerosos académicos extranjeros que se interesaban en Colombia, para no mencionar sino unos muertos, personas como David Bushnell, James Parsons, Lauchlin Currie y T. Lynn Smith pudieron abrir nuevos campos de estudio e introducir grandes avances en las técnicas de investigación.

También en algunos casos facilitaron a estudiantes colombianos la entrada para estudios de postgrado en las universidades en sus propios países: los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania. Por fortuna, las influencias han sido variadas, ha habido como resultado un eclecticismo saludable (...) Aunque por lo menos en los Estados Unidos parece que la situación está cambiando, vale la pena notar que todavía son muy pocos los que estudian a Colombia en comparación con los expertos en ciertos otros países, por ejemplo: México. Recuerdo a un Senador, miembro del *Committee on Foreign Relations*, que me dijo que fue fácil encontrar centenares de conocedores de asuntos mexicanos, pero en su experiencia era difícil encontrar media docena de expertos en Colombia. En Europa siguen siendo muy contados”¹⁰.

Sin embargo, el estudio de la historia en las últimas décadas ha pasado de la escuela tradicional a la apertura académica y temática, para DEAS: “El estudio de la historia de Colombia ha pasado en estos años por varias etapas: la etapa marxista de los sesentas y setentas, olas de influencias francesas, o de historia económica cuantitativa, cliometría estadounidense, microhistoria italiana, modas de identidades, memoria, postmodernismo, postcolonialismo, estudios subalternos, entre otros”¹¹.

¹⁰ JIMENEZ Hernán, “Entrevista a Malcolm Deas, Profesor Emérito del StAntony'sCollege, Universidad de Oxford, Reino Unido”, en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2145-132X2014000200016 (consultado el 3 de agosto de 2015)

¹¹Ibid.

A pesar del avance representado por cierta apertura, comenta DEAS: “entre toda esta gama de estímulos cosmopolitas ciertas cosas siguen faltando. Uno es el contexto latinoamericano. Persiste una gran indiferencia a las historias de los otros países de la región. ¿Cuántos colombianos conocen bien la historia reciente o más remota de los vecinos? ¿Alguien ha dado un curso sobre historia venezolana del siglo XX? Las bibliotecas todavía son esenciales para los historiadores, politólogos, internacionalistas, no todo se encuentra en la internet. ¿Tienen las bibliotecas colecciones adecuadas sobre Venezuela, Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Brasil? No lo creo, y la historiografía nacional sigue siendo excesivamente ensimismada”¹². Esta descripción coincide ampliamente con la que podría considerarse de los estudios de las relaciones internacionales como materia prima para la toma de decisiones de Colombia frente a sus vecinos. Al no tener claridad sobre los temas de estudio, se ha considerado siempre que mirar lo que han hecho los países de primer mundo puede ofrecer las condiciones necesarias para que Colombia intente insertarse en el contexto global con mayor determinación, sin embargo, entre mayor sea la distancia que hay que recorrer frente a los logros de los otros países, será menos fácil asimilar y concretar políticas que ofrezcan suficiente desarrollo para Colombia. No se podría contemplar la creación de un tanque de pensamiento hemisférico sin tener claridad acerca de ¿cuáles son los intereses más sobresalientes para los colombianos?, por lo mismo, será siempre determinante, iniciar por el reconocimiento de lo que mejor le viene a Colombia, haciendo una lectura propia del país, que no se limite a lo que otros creen que es más conveniente para Colombia, o peor aún, lo que podemos copiar de otros, sin saber incluso, ¿para qué puede servirle a Colombia?

A través de la historia es posible pensar y reformular lo que podría generar desarrollo, por lo mismo, dice DEAS que se puede considerar que “conocer y entender mejor el pasado enriquece la vida y es imposible poner límites a la curiosidad que la gente tiene sobre su pasado. Los historiadores en parte satisfacen, mal o bien, esa curiosidad. Existe una demanda popular por el conocimiento histórico. Muchos de los argumentos políticos, cuando se analizan con detenimiento, son argumentos históricos. El historiador puede hacer a la gente consciente de eso y puede contribuir a clarificar los argumentos. Hay mucho fatalismo en Colombia, basado en lecturas superficiales de su

¹²Ibid.

historia. , Espero que la historia sobria disminuya el fatalismo. Este no implica por nada pedir una historia color de rosa”¹³. Por el contrario, construir sobre el reconocimiento de la historia nuevas premisas e imaginarios puede contribuir a sanar el complejo de inferioridad que limita a los colombianos y en particular a quienes toman decisiones sobre política exterior, enanismo que podría llamarse diplomático o incluso enanismo social retomando de alguna manera la apreciación de “enanismo autoimpuesto” propuesto por BAGLEY.

Según Diana URIBE¹⁴, reconocida historiadora colombiana, cercana a diferentes escenarios de conflicto en el mundo: “existe un sentido de la fatalidad colectiva, desde el inicio de la nación”¹⁵, desde el siglo XIX y el debate entre federalistas y centralistas que desembocó en la guerra de los mil días, hasta la consecuente pérdida de Panamá, la fatalidad repetida de generación en generación ha creado un imaginario, que dificulta todo tipo de procesos de transformación. Sin embargo, dice Uribe: “hay un momento en que el espíritu cambia, en que los corazones sienten distinto y eso hace que la narrativa cambie, que las historias sean distintas. La percepción colectiva comienza a modificarse. La idea de la imposibilidad del cambio es lo primero que debe cambiar (...) porque con el dolor se puede hacer algo, pero con la culpa las cosas son más complicadas, por lo que pensar en el tema del perdón tiene todo el sentido”¹⁶. El perdón no cambia el pasado, sino que transforma el futuro, permite pasar la página. Trabajar sobre la memoria da la posibilidad de transformar los odios y que no se hereden de padres a hijos, cambia la mirada y abona el terreno para que los complejos de la sociedad se curen y se puedan tener otras miradas y construir nuevas narraciones.

Una mirada desde la diversidad, permite considerar una memoria menos ácida del horror y cada vez más nutrida para caminar hacia la esperanza. Si bien hay muchos odios, mucha gente que no se siente representada, muchos escépticos y enemigos de la paz y de la transformación, hay referentes históricos en otros escenarios, donde la apatía

¹³ Ibid.

¹⁴ Hablando de la historia, pero enmarcada en la coyuntura de la mesa de negociación en Cuba, que convocó el gobierno del presidente Juan Manuel Santos para avanzar en los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC-EP.

¹⁵ Charla con Diana Uribe sobre las negociaciones de paz y el postconflicto, en la Escuela Colombiana de Ingeniería, abril 17 de 2015.

¹⁶ Ibid

y la resignación se pudieron transformar; donde la tradición perversa de los manejos públicos favorables a los dirigentes comenzó a mudar de aires y poco a poco la sociedad avanzó hacia nuevos modelos, con una comprensión mayor sobre lo que más le conviene como país y con una firme intención de consolidar una idea nacional que facilite la gobernabilidad desde la toma de decisiones en un contexto global que puede ofrecer oportunidades o cerrarlas de acuerdo como sea la forma en que se enfrente.

Si se proyectan los posibles nuevos escenarios antes que continuar recordando las quejas y la auto compasión o si se cambia la mirada de víctimas o el “enanismo autoimpuesto” por el empoderamiento de la sociedad y sus dirigentes, se podría modificar también la perspectiva. La historia podría ser como el impresionismo, en donde una primera mirada desde cerca permite ver sólo manchones, pero al tomar distancia y decantar la observación, se logra ver con mayor claridad la dinámica del paisaje. La situación ideal es como las ondas que se forman en el agua cuando se lanza una piedra, donde cae y mueve el agua, continúa un movimiento en espiral ampliando su capacidad de transformación, sin embargo, hay que comenzar lanzando la piedra para que las ondas se muevan por todo el lago.

La historia política colombiana del último siglo ha sido muy poco trabajada. Sobre la mayoría de las administraciones nacionales faltan estudios de nivel profesional, y sobre la historia política de las regiones y las ciudades. Sobre las Fuerzas Armadas existen dos o tres textos pioneros, pero todavía hay mucho que hacer. Sobre los ministerios, no hay casi nada. Sobre las políticas —mirando el contexto actual—, se discute el problema agrario y las políticas agrarias posibles en un estado de amnesia completa, casi nadie recuerda la historia de las políticas agrarias, sus éxitos y fracasos, desde 1960, y el resultado es un debate muy mediocre, y unas conclusiones preliminares muy inciertas y cuestionables. Los académicos colombianos en su mayoría han sido muy reacios frente al reto de estudiar el tan criticado Estado. Y a pesar de tener tantos abogados, no hay ninguna historia de la justicia” menciona nuevamente DEAS¹⁷.

¹⁷Ibid

Esta ausencia de trabajos serios y decantados sobre diferentes temas fundamentales para entender el país, proponen el que uno de los grandes debates del país sea lo poco que se entienden al nivel del gobierno nacional los problemas y las dinámicas regionales. Las redes de comunicación oficiales no mantienen bien informadas a las autoridades nacionales, son deficientes aún en los mejores casos. Desde las más altas esferas burocráticas, es recurrente reconocer que la información oficial no es común de ministerio a ministerio o desde el departamento administrativo que formula las estadísticas hacia quienes deberían fiarse en ellas para tomar decisiones. Por otro lado, no existe una prensa de carácter nacional, El Tiempo, El Espectador y El Nuevo Siglo son periódicos todavía esencialmente bogotanos. El reto para los gobiernos nacionales en el futuro próximo es de gobernar todo el país, y no solo las partes privilegiadas o más alcanzables que han gobernado hasta ahora. Asumir esa tarea con éxito exige informarse mucho mejor sobre las dinámicas regionales, desde donde a su vez, deben entender mejor sus propias posibilidades que no se lograrían sin la contribución del estudio histórico (...) Si bien, es común entre los países de la región el cumplir doscientos años de vida independiente, se han producido sistemas políticos muy distintos. Los herederos de España tienen la misma lengua, presencia e influencia de la Iglesia Católica, pero sus experiencias republicanas han sido divergentes. Dos rasgos sobresalen en la historia política colombiana; un grado de participación política muy limitado por parte del pueblo colombiano independientemente de la condición social y una combinación de geografía difícil y mala administración de los recursos que dificultan un gobierno fuerte¹⁸.

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991, los lineamientos ideales de la política exterior de Colombia, han sido temas de importantes discusiones, incluyendo el que corresponde al papel de la política exterior y los retos que representa para un país, el reconocimiento de factores como un entorno global y una situación interna en continuo cambio. Particularmente con relación al servicio exterior, elementos como la selección idónea de los miembros de la carrera diplomática, la profesionalización de la misma, la eficiencia en el ejercicio de las funciones que, como representantes de Colombia en el exterior se les encomienden, la combinación acertada en la elección de funcionarios de carrera diplomática y los de libre nombramiento, la necesidad de

¹⁸Ibid.

evaluar la gestión de estos funcionarios, entre otros factores, son parte de los grandes debates suscitados desde siempre y en particular con la llegada de la citada Constitución, que en su momento se pensó con gran optimismo y se consideró que sus alcances darían a Colombia el impulso necesario para enfrentar, desde las políticas internas y las internacionales, la llegada del nuevo siglo.

El discurso del expresidente Cesar Gaviria (1990-1994) en su posesión, hacía referencia a la “bienvenida a los colombianos a reconocer el futuro”, considerándose próximo a la transición del siglo XX al XXI, al año siguiente de su llegada, la nueva Carta Constitucional, ofrecería una mirada de esperanza, que rompería con los años de mayor violencia producida por el narcotráfico en los días de Pablo Escobar y el cartel de Medellín durante el gobierno de Virgilio Barco, con quien paradójicamente, a propósito de tantos problemas de orden público relacionados con el narcotráfico y particularmente con el tema de la extradición de Colombianos, se reconocieron avances significativos en cuanto a la institucionalización del servicio exterior, tal como logros en los procesos de negociación y desmovilización de grupos alzados en armas.

Existe consenso entre quienes han estudiado la Política Exterior Colombiana (PEC), en que desde su inicio, ha carecido de unos claros lineamientos, que antes de ser política de Estado, ha respondido a coyunturas presidencialistas que abogan por intereses particulares y le ha faltado coherencia, pertinencia, prospectiva, desconociendo para su formulación, la realidad nacional y la necesidad de enmarcarse en el escenario internacional. Se podría decir que los funcionarios que han participado en la elaboración y ejecución de la PEC, no conocen suficiente sobre los temas internacionales o en su defecto, su capacidad de vincular los temas globales con los intereses de la nación, no es tan aguda. De la misma manera, quienes trazan las políticas lo hacen mirando el corto plazo, según las coyunturas que se vayan presentando y se ha llegado a considerar que Colombia no tiene la capacidad para determinar su política exterior, pues ésta se fija por influencia de factores externos, o por influencia directa de potencias superiores porque los encargados de manejar la

política exterior han sido *colonizados intelectualmente*¹⁹ lo que propone nuevamente una cercanía con la idea del “enanismo autoimpuesto” al que se refiriera BAGLEY.

Un elemento que se buscará reconocer en el presente estudio es el hecho de que, dada la elevada diferenciación social que hay en Colombia, no hay cohesión, ni en la sociedad, ni en la posibilidad de formular políticas públicas que le sirvan a todos, mientras que existan brechas sociales tan representativas, no será sencillo fijar un rumbo, ni las prioridades en el manejo de las políticas públicas, ni en particular en la dirección que más le convenga a la política exterior. La cohesión social o por lo menos, la disminución de las brechas, y la soberanía intelectual son fundamentales para tener claridad acerca de lo que puede ser mejor para el país, pensando en cuáles son los intereses nacionales que pueden y deben defenderse en el contexto internacional. Por lo que se podría reconocer *a priori* que la política exterior colombiana, por no mencionar ninguna otra política pública, no se ha construido sobre la base del interés nacional, entre otros motivos, porque dicho acontecimiento no ha sido nunca suficientemente pensado y por tanto, no está determinado.

Sin embargo, la definición temática de la siguiente investigación doctoral, se consideró a la luz de un interés particular por reconocer a Colombia en un escenario de mayor liderazgo, autonomía e independencia en el concierto de naciones. Aunque al inicio del presente documento, el panorama de las relaciones internacionales, político, económico, social y de orden público, era completamente diferente al que se presenta al momento de finalizarlo. Álvaro Uribe, ya no es presidente, sino senador, Juan Manuel Santos ya no es ministro de defensa, sino presidente y en un segundo período de gobierno. Los lineamientos más sobresalientes del expresidente Uribe, a la luz de su política de “seguridad democrática”, han sido desplazados por la intención del gobierno Santos de firmar un acuerdo de paz con las FARC-EP²⁰, que abra las puertas para futuros acuerdos con otros actores al margen de la ley (Ejército de Liberación

¹⁹ ALVAREZ José, “*El interés nacional en Colombia*”, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, p.19.

²⁰ El grupo insurgente más antiguo del hemisferio y con una capacidad militar capaz de desestabilizar al país, sin que sea evidente su interés por tomarse el poder central, aunque su presencia en las regiones donde el Estado legítimo no ejerce con propiedad, sea realmente más clara. En sus orígenes surgió con unos lineamientos Marxista-Leninistas, pero posteriormente ha desvirtuado su discurso al momento de actuar en zonas rurales, generando precisamente un impacto negativo en el pueblo que dice defender al momento de considerarse Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, EP, ejército del pueblo.

Nacional –ELN-, Bandas Criminales –BACRIM²¹-, Urabeños, Rastrojos, Águilas Negras, entre otros) y se aproximen, desde el diálogo, la negociación, la justicia transicional y la reparación; a una paz duradera.

Sin embargo, aunque el escenario político interno y externo ha cambiado en las últimas dos administraciones, al mirar atrás en la historia, existen unos rasgos que aproximan una respuesta al ¿por qué Colombia no ha sido protagonista del concierto de naciones, considerando su privilegiada ubicación geográfica o sus importantes reservas en recursos naturales? ¿Por qué no es ni ha sido evidente, una estrategia internacional que promueva al país y le ofrezca beneficios? ¿Qué tipo de diplomacia necesita el país? ¿Qué se podría aprender de otras latitudes para adaptar y reformular sus experiencias al caso colombiano? ¿Qué lectura del entorno global y del acontecer interno deberían hacer los formuladores de políticas públicas, para proyectar con mayor determinación los intereses del país? Podrían surgir muchos nuevos cuestionamientos e incluso los aquí planteados probablemente no se resuelvan completamente, pero el aporte que se busca ofrecer, considera la posibilidad de aventurar respuestas a algunas de estas inquietudes históricas que podrían motivar la distancia entre la capacidad que tiene Colombia como potencia regional y su habilidad real para influir en las decisiones internacionales (regionales, hemisféricas o globales).

Una mirada reciente al acontecer colombiano, lleva a reconocer que luego de dos períodos de gobierno del expresidente y actual senador Álvaro Uribe Vélez, la imagen de Colombia se transformó positivamente, en lo que se refiere a la inversión extranjera y la llegada de turistas al país. Existía una sensación de seguridad producto de una intervención en medios de comunicación y un enorme despliegue de recursos económicos, logísticos y humanos dirigidos a fortalecer el aparato militar en el marco de la política de Seguridad Democrática. Si bien la relación entre Colombia y Estados Unidos fue muy cercana durante el gobierno Bush Jr, el último año de Uribe en la presidencia estuvo marcado por la llegada del actual presidente Barack Obama, lo que

²¹ BACRIM responde al genérico de Bandas Criminales que se conformaron en gran medida, luego del fracaso de los procesos de desmovilización de grupos paramilitares en el gobierno del ex presidente Uribe, cuando luego de abandonar las filas de su organización, especialmente las Autodefensas Unidas de Colombia AUC, se reagruparon en varios grupos aislados, con presencia en gran parte del territorio colombiano, sin una clara jerarquía vertical, pero con una capacidad militar considerable y una financiación del narcotráfico, las vacunas o voletéo y el contrabando, entre otros mecanismos de generación de ingresos.

determinó cierta distancia que ya no favorecía a los propósitos de la administración Uribe.

Sin embargo, mientras fluían las relaciones con Estados Unidos, en el marco de la alineación Uribe-Bush, Colombia representaba un peligro en la región, ya que su alianza con el país del Norte, determinaría su aislamiento dentro del vecindario, se abrió el debate sobre el establecimiento de bases militares norteamericanas en territorio colombiano, aunque de tiempo atrás, la influencia militar de Estados Unidos en la política de seguridad, lucha contra el terrorismo y el narcotráfico ha sido determinante. El actual presidente de Colombia Juan Manuel Santos, siendo ministro de defensa del ex presidente Uribe, organizó y ejecutó la incursión en Ecuador que produjo la muerte del guerrillero de las FARC-EP Raúl Reyes, lo que motivó el enfrentamiento de Ecuador y Venezuela contra Colombia y el repudio de casi todos los países de la región, por haber violado la soberanía ecuatoriana al realizar operaciones militares en territorio del vecino país para dar de baja al guerrillero Reyes.

La personalización de la relación entre el ex presidente Uribe y el ex presidente venezolano Hugo Chávez, determinaría una renovada tensión en las relaciones bilaterales ya que desde sus inicios, no lograron consolidar acuerdos limítrofes, ni consiguieron fortalecer el intercambio con resultados positivos en la balanza comercial bilateral, ni se formalizaron acuerdos de cooperación en ningún campo en general. Esta es solo una más de las recientes formas en que se ha manifestado en la historia de Colombia la personalización de la política exterior que se ha manejado a partir de las coyunturas presidenciales, gracias a que la constitución colombiana así lo permite otorgándole al ejecutivo amplias facultades en sus decisiones de política exterior, sin establecer ni unos límites ni unos alcances. Sin embargo, Uribe no ha sido la excepción. Todos los presidentes en Colombia han administrado la política exterior a su acomodo y los nombramientos de diplomáticos han sido la *caja menor*²² del ejecutivo para premiar, comprar o esconder personajes de la vida pública nacional. Desde las decisiones más trascendentales, hasta los nombramientos de funcionarios de menor nivel, el papel del presidente ha desplazando en gran medida la opción de

²² Caja menor entendida como la reserva de dinero líquido para pagar los pequeños gastos o resolver ciertos problemas sin tener que realizar los procedimientos que la democracia exige. En el caso de la política exterior, es la caja menor desde donde se decide sin ninguna regla, quien representará al país en el exterior y que favor político se salda con el nombramiento.

ejercer con rigor en la selección, formación y promoción de los representantes de Colombia en el exterior y por lo mismo, ha limitado la posibilidad de orientar en el contexto de la globalización la presencia de Colombia en el mundo; lo que restringe su capacidad de ser una potencia regional, guiada por una Estrategia Conjunta de Política Exterior (ECPE).

El presente trabajo de investigación es de tipo teórico, descriptivo y de análisis y se desarrollará bajo los parámetros que plantea la investigación cualitativa y cuantitativa en ciencias sociales, facilitando el establecimiento de un método científico para abordar e interactuar con el objeto de investigación. La ruta metodológica de la presente tesis, es la que ofrece la investigación documental, histórica y teórica. Se buscará comprobar la hipótesis teniendo en herramientas particularmente cualitativas ya que no se desarrollarán formulaciones matemáticas de ningún tipo. Se harán diferentes análisis que vinculen teorías de las relaciones internacionales, tal como descripciones de la historia reciente del país que se complementará con encuestas a estudiantes universitarios y entrevistas a ex ministros, viceministros y diferentes funcionarios de alto nivel de la carrera diplomática (como ex embajadores de carrera y miembros activos del servicio exterior).

Breve recuento de la historia de la política exterior Colombiana

Como se mencionó anteriormente, la historia será una de las herramientas que sirvan para identificar algunos de los problemas que se quieren resolver en la presente investigación, por lo que a continuación se hará un breve recuento de la PEC, desde el inicio de la nación para dar paso posteriormente, al análisis de los gobiernos enmarcados en la Constitución de 1991. Para lo cual, como expresara en una entrevista Malcom DEAS: “en Colombia existe un desprecio hacia su supuesta anarquía sin razón. Quise entender sus causas y su racionalidad, el orden dentro del desorden, como describirlo con precisión y llegar a sus causas. No creo en anarquías sin razón, ni simpatizo con ese desprecio fácil hacia el pasado nacional que es bastante frecuente encontrar entre los colombianos²³. Parte de la historia de Colombia ha estado

²³ Op Cit, JIMENEZ

enmarcada en las críticas de los nacionales y en efecto, en el desprecio hacia el pasado, sin buscar respuestas para reconfigurar el futuro. Incluso podría decirse que existe en Colombia, parálisis por análisis, muchos *problemólogos*, pero pocos *solucionólogos*, que no han logrado hacer discutible, lo que históricamente ha pasado por indiscutible. No se pretende en el presente documento cambiar la historia, pero si, aproximar ciertas sugerencias que contribuyan a ampliar la mirada sobre el problema de ¿cómo disminuir la discrecionalidad presidencial en las decisiones de política exterior, empoderando al ministerio de relaciones exteriores en su formulación de políticas que le sirvan al país para enfrentarse al contexto global?

En el siglo XVIII se dieron en Europa cambios decisivos que rompieron con la forma de gobierno, las ideas y el pensamiento de la época. En la Inglaterra posterior a la Revolución Gloriosa, surgiría la primera logia de la francmasonería moderna, que sería el faro que iluminaría otros Orientes y desencadenaría finalizando el siglo, la Revolución Francesa. Los ideales de libertad, fraternidad e igualdad motivarían la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, que llegarían a Colombia años después luego de la traducción que hiciera el también masón Antonio Nariño. Del estudio de estos hechos por parte de los criollos²⁴ ilustrados surgieron los movimientos independentistas en América. En Francia, nacería *la ilustración* como un movimiento político e intelectual basado en la razón y la naturaleza y en donde la primera estaba por encima de la religión y se iniciaría el estudio científico de la segunda; se promulgó la libertad de creencias y el gobierno tenía que ser el organizador de la educación y no la iglesia católica. Por otro lado, el conjunto de doctrinas expresadas en *el enciclopedismo* por Diderot y D'Alembert, motivarían desde la filosofía, críticas sobre la sociedad y el gobierno en la Francia del siglo XVIII. En España, la invasión de Napoleón producto de su interés expansionista se da por la disputa al trono entre Carlos IV y su hijo Fernando VII. Napoleón encarcelaría a los reyes y nombraría a su hermano José como gobernador en España. En Inglaterra, la revolución Industrial daría lugar a la elaboración más económica de nuevos bienes que llegarían a América y competirían con los productos españoles haciendo difícil para estos mantener sus negocios. En Estados Unidos, después de la guerra entre Inglaterra y Francia, la empobrecida corona

²⁴ Hijos de españoles nacidos en tierras americanas, a quienes sus padres, según GARCÍA MÁRQUEZ en "*por un país al alcance de los niños*" habían sido segregados por sus mismos padres –blancos españoles, por ser -blancos criollos- para ejercer en ciertos cargos públicos.

británica, incrementó los impuestos de timbre y sello, hecho que generaría el descontento de los colonos y junto con las ideas de la ilustración llevadas a estas tierras por Washington, Jefferson y Adams, también masones, y algunos enfrentamientos entre colonos ingleses y otros británicos fieles a la corona, se daría la redacción del Acta de independencia el 4 de julio de 1776.

De la misma manera, finalizando el siglo XVIII e iniciando el XIX, reinaba en América un inconformismo generalizado. Las ideas de libertad se habían difundido y habían generado el ambiente propicio para el proceso de independencia. Se podrían mencionar como causas internas para conseguir la independencia de Colombia, la traducción y divulgación de los derechos del hombre a cargo del ya mencionado Antonio Nariño, quien dentro de los criollos, buscaría con mayor firmeza una transformación política económica y social para los colombianos. Mientras que los demás hijos de españoles nacidos en tierras americanas, antes que buscar que Colombia fuera para los colombianos, buscarían solamente su participación en la real audiencia de Cádiz, para tener algún grado de representación política, ya que sus padres los habían segregado por ser blancos criollos nacidos en América y por tal motivo, les habían limitado el ejercicio de sus derechos políticos. Del mismo modo, la expedición realizada por el sacerdote español José Celestino Mutis para hacer un inventario de flora y fauna en la Nueva Granada, daría lugar a comenzar a conocer el enorme potencial en términos de recursos naturales que tenía la región, lo que motivaría la llegada de nuevos europeos aventureros en las hostiles, pero muy ricas tierras colombianas.

El memorial de agravios, redactado por Camilo Torres, se limitaría a solicitar igualdad de derechos para los hijos de españoles nacidos en América, tal como su participación política, especialmente en la conformación de la suprema Junta Central, el Cabildo de Santa Fe, y la Real Audiencia de Cádiz, que estaban vedados para los no españoles de nacimiento, sin embargo, la iniciativa independentista, no ampliaba las peticiones para los demás colombianos (mestizos, negros, zambos), con mayores derechos que los criollos a gobernar y elegir a sus gobernantes. Finalmente, los acontecimientos del 20 de julio de 1810 relacionados con la visita de Antonio Villavicencio y el interés criollo por ampliar su participación política, darían lugar a reconocer esta fecha como el inicio de la gesta independentista, también llamado “grito de independencia”.

Aunque el símbolo de la ruptura del florero el 20 de Julio de 1810 y el enfrentamiento con González Llorente, representan el inicio del proceso de independencia, todo era parte de un plan para darle poder a los hijos de españoles. El 19 de julio de 1810, ya los criollos habían acudido ante el virrey para solicitarle participación política, pero ante su negativa, el plan siguiente correspondía a motivar al pueblo a una revuelta dado que el 20 de julio de ese año era un día de mercado en la plaza central, actualmente llamada plaza de Bolívar. La ruptura del florero fue un pretexto para empujar a los campesinos que se encontraban en la plaza de mercado, que por aquellos días eran indígenas productores del campo, a apoyar a los criollos en su mezquino interés por apoderarse del poder que le pertenecía a las culturas ancestrales.

“El día de San Silvestre de 1816 el incansable Simón Bolívar volvió a desembarcar en el litoral de la Venezuela oriental. Entorpecidas todavía las fuerzas republicanas por las rivalidades entre sus conductores, los años de 1817 y 1818 no permitieron mayores despliegues, limitándose las actividades a unas escaramuzas de menor escala en los llanos. Pero en abril de 1819 Páez logró una victoria sobre Morillo, en tanto que Bolívar empezó el cruce de la cordillera que habría de liberar a la Nueva Granada. Fue el 7 de agosto cuando se libró la batalla de Boyacá. Cuando Bolívar entró a Bogotá el día 10, el Virrey Sámano ya se había puesto a salvo, al paso que la liberación de la mayor parte del país no se hizo esperar. Impresionado por tal batalla, el congreso de Angostura, declaró la unificación de Nueva Granada y Venezuela en la sola República de Colombia”.²⁵

El 7 de agosto de 1819 se da inicio al reconocimiento soberano de Colombia. “En diciembre del mismo año, tras la batalla de Boyacá, fue expedida en Angostura, actual territorio de Venezuela, la ley fundamental que constituyó la República de Colombia. Comprendía ésta el Virreinato de la Nueva Granada, con su Capitanía General de Venezuela, el Reino de Nueva Granada y la presidencia de Quito. La República así formada se dividió en tres departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca. Por disposición de una junta de gobierno, el territorio de Panamá, que estaba adscrito al Virreinato de la Nueva Granada se unió a la República de Colombia en 1821. Ese

²⁵ Hettner Alfred, *La Conquista española, la época colonial y la guerra de la independencia. Viajes por los Andes Colombianos*, en:<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/viaand/viaand40.htm> (consultado el 5 de marzo de 2012)

mismo año, el 30 de agosto, fue firmada en Cúcuta la Constitución de la República de Colombia con la misma base territorial, pues según su artículo sexto, ésta “comprendía” el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela” (...) La República de Colombia así formada se conoce en la historia como la Gran Colombia, que duró hasta 1830, año en el cual se expidió una nueva Constitución para todo el territorio, aunque ésta no tuvo vigencia porque ya iba en marcha el proceso de desintegración que iría a confluir, a partir de aquel año, en la formación de Colombia, Ecuador y Venezuela. Panamá permaneció como territorio colombiano hasta el 3 de noviembre de 1903”²⁶.

Concebir la constitución como espejo o como catapulta de la sociedad fue un dilema central de la revolución de independencia. Los pragmáticos, como Nariño, Gual, Del Corral y Bolívar, pensaron que las leyes debían formarse de conformidad con el entorno físico y las costumbres prevaletantes, y que poco a poco, si se deseaba, ellas podrían irse modificando a medida que el pueblo fuera saliendo de su atraso. La perspectiva utopista, que predominó durante el período revolucionario, no ignoraba las circunstancias que condicionaban la eficacia de la ley, pero no las tomó como una camisa de fuerza sino como un obstáculo que la misma ley ayudaría a vencer²⁷.

En diciembre de 1812 Bolívar arengó a los habitantes de la minúscula población de Tenerife, en la Provincia de Cartagena, diciéndoles que ellos por fin eran “hombre libres independientes de toda autoridad” que no fuera la constituida por sus propios sufragios, y que sólo estaban sujetos a su “propia voluntad” y al voto de su conciencia legalmente pronunciado según lo prescribía la Constitución que los instaba a jurar. Les prometía un brillante futuro: “se os abre una vasta carrera de gloria y de fortuna, al declararos miembros de una sociedad, que tiene por bases constitutivas una absoluta igualdad de derechos, y una regla de justicia, que no se inclina jamás hacia el nacimiento o fortuna, sino siempre en favor de la virtud y el mérito”²⁸.

Los primeros años del siglo XIX estuvieron orientados a determinar qué tipo de gobierno tendría el país, surgió el debate entre el centralismo Francés, motivado por

²⁶ TIRADO MEJÍA Álvaro, *“El Estado y la política en el Siglo XIX”*, El Ancora Editores, Bogotá, 2001, pp.9-10.

²⁷ VANEGAS Isidro, *“El constitucionalismo fundacional”*, Ed. Plural, Bogotá, 2012, p. 26.

²⁸ Ibid.

Simón Bolívar, y la reciente creación del Federalismo en Estados Unidos, motivada por Francisco de Paula Santander. Este debate llevó a los dos generales a enfrentarse ideológicamente e incluso hubo atentados en contra de Bolívar liderados por grupos que apoyaban el federalismo, aunque ambos próceres hicieron parte de la hermandad masónica. Esta discusión llevó a Colombia a ser Estado Federal y posteriormente República Presidencialista y Centralista, éste último modelo, es el que aún rige los destinos de la patria, con una serie de consecuencias desafortunadas, como la imposibilidad de las regiones de conseguir desarrollarse. El centralismo en Colombia ha determinado una dependencia impuesta, que ha alejado a los departamentos del desarrollo y ha concentrado las oportunidades y la toma de decisiones en la capital, en las familias de mayor tradición de Bogotá y por lo mismo, en la figura del Presidente, que en los 196 años desde su independencia en la batalla de Boyacá el 7 de agosto de 1819, ha tenido 95 presidentes de los cuales el 35% son de Bogotá-Cundinamarca, de Popayán un 14%, Boyacá 11%, Antioquia 11%, Cartagena 7%, Tolima 6%, los santanderes 5% Valle 4% y otros. Lo que determina unas facultades extraordinarias en el poder ejecutivo central, que al no administrarse en el beneficio de las mayorías, han consolidado y engrandecido las brechas y la dificultad de escalar en la sociedad, tal como la diferencia de oportunidades y desarrollo en las diferentes regiones.

LA REPÚBLICA SIGLO XIX

A finales del siglo XVIII, la gran mayoría de blancos eran criollos nacidos en América y no españoles peninsulares; como tales, se sentían menos apegados a la tierra de sus antepasados que a la suya propia. Los mestizos para no mencionar a los negros ni a los indígenas, tenían razones aún mayores para sentir que la suya era una identidad diferente. La Nueva Granada era distinta a España en su topografía, demografía, estructuras económicas y su forma de vida²⁹. El principio que rigió el señalamiento de las fronteras nacionales fue el denominado “*uti possidetis* de 1810”. El “*Uti possidetis*” fue una antigua norma del derecho romano, según la cual cuando se litigaba ante un Magistrado Pretor por la posesión de algún bien mueble o inmueble, este mediante un breve procedimiento sumario, conocía de la causa y en base a la fórmula “*uti possidetis, ita possideatis*” (como habéis poseído, así poseáis) disponía quién debía detentarlo

²⁹ BUSHNELL David, “*Colombia una nación a pesar de sí misma*”, Ed. Planeta, Bogotá, 2004, p.49.

mientras culminaba la causa definitiva en torno a su propiedad. Dicho principio se utilizó siglos después durante la alta Edad Media en Europa, para trazar los conflictos bélicos de origen territorial entre los Estados. Los tratados de paz celebrados en aquella época estipulaban que las conquistas territoriales que se hubieran logrado durante las hostilidades, debían reintegrarse por cada uno de los contendientes, reponiendo las cosas al estado anterior a la guerra (“*in statu quo ante bellum*”)³⁰.

Dentro del ámbito latinoamericano el “*uti possidetis*” se refirió, desde el primer momento, a los territorios que hacían parte de cada una de las divisiones mayores de las colonias hispanas, al iniciarse en ellas el estado de beligerancia contra el poder español.

A principios del siglo XIX España tenía organizados sus territorios en la América en siete grandes circunscripciones: los Virreinos de México, Nueva Granada, Perú y Buenos Aires y las Capitanías Generales de Guatemala y Venezuela. La Corona conformaba estas entidades mediante la asignación de determinadas provincias, lo que disponía por decretos denominados Cédulas Reales y Reales Ordenes.

Fue precisamente entre los años 1809 y 1810 cuando en muchas provincias los indicios de una rebeldía general contra el régimen instaurado, comenzaron a entrecruzarse. Bolivia, Quito, México, comenzaron a consolidar sus levantamientos y sería bajo estas circunstancias que para la posterior delimitación territorial de las futuras naciones, sería necesario establecer qué provincias constituían en el año de 1810 cada una de esas circunscripciones de conformidad con las disposiciones expedidas para tal fin por las autoridades españolas. El Virreinato de la Nueva Granada limitaba en 1810 con las Capitanías Generales de Guatemala y Venezuela, con el virreinato del Perú con el Imperio del Brasil. Por lo que el “*Uti Possidetis Iuris de 1810*” se aplicó en la delimitación con Venezuela, Costa Rica y Nicaragua que constituían parte de las Capitanías de Venezuela y Guatemala. El Brasil que se opuso a este principio aceptó ejecutar la delimitación de acuerdo a lo señalado en los tratados suscritos entre los gobiernos de Portugal y España en 1750, 1761 y 1778. Sin embargo, en buena parte, las líneas definidas no fueron seguidas, en perjuicio de Colombia: era el *Uti Possidetis*

³⁰ LONDOÑO Julio, “*Cuestiones de límites de Colombia*”, Editorial Retina, Bogotá, 1975, p.7

denominado “*de Facto*”, según el cual el gobierno brasilero exigía que la frontera siguiera hasta donde nacionales de su país se encontraran en posesión de territorios³¹, lo que determinaría para Colombia una pérdida territorial de la tercera parte de su actual Amazonía, es decir, cerca de 200.000 km² de selva, un territorio similar al de Grecia y Portugal juntos o en su defecto, un poco menos que la tercera parte del territorio Francés, lo que indica el hecho que desde sus inicios, el manejo del territorio, como elemento fundacional de la concepción de Estado-Nación ha corrido la suerte del desdén y su ausencia de reconocimiento ha catapultado las decisiones erradas que han sido características propias de los dirigentes colombianos.

“En 1819, en el Congreso de Angostura, se creó la Gran Colombia (Venezuela, Cundinamarca y Quito). En 1821, en el Congreso de Cúcuta, se redactó su primera constitución y se confirmó Bolívar como Presidente. En 1830, se disuelve la Gran Colombia. En la Convención Granadina de 1831, se crea la república de la Nueva Granada, en la que sobresalen Santander, Márquez, Alcántara y José Hilario López. (con quien se dio la abolición de la esclavitud en 1851). A mediados del siglo XIX, se fundaron los partidos tradicionales, liberal y conservador; con sus antecedentes centralistas y federalistas, bolivarianos y santanderistas. Además con las reformas de medio siglo, el país buscaría romper con su pasado colonial y comenzar a entrar de alguna manera a la economía mundial, generando una dependencia de la exportación de productos primarios que para entonces eran la quina, tabaco, añil, algodón y café, hoy siguen siendo primarios, pero son el petróleo, carbón, ferroníquel y nuevamente café. En 1863, los liberales radicales asumen el poder y redactan la constitución de Río Negro, y le da el nombre al de Estados Unidos de Colombia hasta 1886, cuando se aprueba una nueva constitución con el nombre de República de Colombia. La Regeneración fue un movimiento político contra el anarquismo y caos de los radicales, acaudillado por Rafael Núñez, quien funda el Partido Nacional. La constitución de 1886 contempló: nombre del país, República de Colombia, amplios poderes presidenciales, período presidencial de seis años, se crean los departamentos en lugar de los estados y se restablecen las relaciones con la Iglesia Católica, dando lugar a la exclusión de todos los no católicos”³².

³¹ Ibid, p. 10.

³²UDISTRITAL, “*Historia del siglo XIX*”, en: <http://www.udistrital.edu.co/universidad/colombia/historia/siglo-XIX/> (consultado el 13 de mayo de 2015)

La Constitución de 1886 tuvo la oportunidad de cerrar la violencia generada por los enfrentamientos entre centralistas y federalistas que luego serían liberales y conservadores, sin embargo, una década después, avanzando hacia el cambio de siglo XIX al XX, se presentó la llamada “guerra de los mil días” del 17 de octubre de 1899 y el 21 de noviembre de 1902, en la que en un primer momento se enfrentó el partido liberal contra el gobierno del Partido Nacional, que sería derrocado por una alianza entre el Partido Conservador y el liberal Aquileo Parra, a pesar del acuerdo entre el bando vencedor, la guerra continuaría entre los históricos liberales y conservadores. Fue una guerra irregular entre el ejército nacional bien entrenado (primero nacionalista y después conservador) y unas guerrillas liberales sin formación militar ni jerarquías. Se considera que la guerra de los mil días ha sido la mayor guerra civil que se haya presentado en Colombia, cuyo resultado fue la victoria del Partido Conservador, la devastación económica de la nación, más de cien mil muertos, la desaparición del Partido Nacional y el estado en que quedó el país tras el conflicto ofreció las condiciones para la posterior separación de Panamá en noviembre de 1903, sin embargo, en las últimas 6 décadas de conflicto armado interno, desde 1958 han habido, 220.000 personas asesinadas, 25.000 desaparecidas y cerca de 5.000.000 de desplazados, según el informe “*Basta ya, Colombia: Memorias de guerra y dignidad*” producido por el Centro Nacional de Memoria Histórica³³. La contundencia del cambio por la derogación de la Constitución de Rionegro de 1863 que proponía un modelo federal, al centralismo de la Constitución de 1886, sumado al interés liberal por volver al poder, fueron las principales causas de la guerra.

Sin bien, la carta Constitucional de 1886 ayudó a sostener los lentos cambios económicos que se han mantenido hasta hoy, no contribuyó a la unidad nacional. En general las diferentes transformaciones constitucionales durante todo el siglo XIX, se preocuparon por crear las condiciones de acceso y mantenimiento del poder entre las mismas familias tradicionales, antes que aclarar cuáles valores debía seguir o defenderse como nación. Cuando las ideas comunes deberían estar antes que cualquier organización institucional para luego sustentarse en la forma jurídica. De esta manera, la legitimidad del poder sería tan precaria como la construcción de identidad nacional en

³³ ELPAIS.COM.CO, “*En 54 años, 220 mil personas han muerto por el conflicto armado en Colombia*”, en: Judicial, El País, 24 de julio de 2013, (consultado el 30 de agosto de 2015)

torno a valores, que deberían ser fuente de integración de la sociedad. Mientras las élites fomentaron la modernización de la infraestructura y las instituciones, no sólo de las regiones, sino de todo el país, para lograr mayores niveles de desarrollo económico. Por lo mismo, y como un elemento común desde aquellos días hasta la actualidad, mientras en el escenario interno no haya orden ni dirección, en el ámbito exterior no habría mayores avances, debido a que se dejó únicamente en manos del Ejecutivo el manejo de las relaciones internacionales,³⁴ lo que representa el más singular y desafortunado aspecto para el ejercicio de la política exterior del país, desde el siglo XIX hasta el XXI.

Sin embargo, varios autores consideran que el *low profile* en materia de política exterior que ha manejado Colombia, no es producto de una estrategia de neutralidad como la de Suiza, Canadá o Austria, sino que es el resultado de un aprendizaje histórico, como resultado de la desmembración del departamento de Panamá. El expresidente López Michelsen, siendo ministro de relaciones exteriores del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), comentaba que Colombia luego de la pérdida de Panamá asumió una actitud ajena a competencias y desprovista de todo espíritu ambicioso. Colombia se encerró en su cascarón de modo que parece acertada la alusión a un “Tíbet de Suramérica”, que también hiciera López³⁵. Por lo mismo, la imagen recurrente del “enanismo autoimpuesto” propuesta por BAGLEY, pareciera ser una cicatriz histórica, que no se deslíe con ningún tratamiento, sino que exige una cirugía estética capaz de separar de la memoria los referentes equívocos que han hecho que Colombia se encierre bajo llave en la mejor esquina del hemisferio occidental.

Con la terminación de la guerra de los mil días, los dos partidos, liberal y conservador acordaron convocar elecciones para 1903. El nuevo congreso debía estudiar la reforma electoral, el caso del Canal de Panamá y la política monetaria. Fue entonces cuando el general Benjamín Herrera pronunció su frase más conocida “la patria por encima de los partidos”, sin embargo, a pesar de la voluntad de las partes; el 3 de noviembre del mismo año, se independizaría Panamá. Los políticos de la época no supieron defender los intereses del país, ni interpretar la importancia estratégica que para Estados Unidos

³⁴ Op Cit., ALVAREZ ZARATE, p. 79

³⁵ LÓPEZ Alfonso, “Grandeza y decadencia de las relaciones internacionales de Colombia”, Conferencia, Corporación Foro Regional, Medellín, 1981.

tendría el Canal de Panamá, desde entonces ha sido costumbre, obedecer los designios de la potencia. Incluso la ingenuidad con que los dirigentes colombianos manejaron su relación con los Estados Unidos, dio lugar a que el gobierno de Bogotá estuviera de acuerdo con que tropas norteamericanas custodiaran la ruta del ferrocarril que cruzaba el departamento de Panamá, que sería el último campo de batalla de la citada, “guerra de los mil días”.

La pérdida del departamento de Panamá podría representarse como una imagen de traición fraternal. Estados Unidos el mejor amigo, el padre, el ejemplo, el aliado, haciendo uso de su capacidad de influir y tomando ventaja de la ingenuidad, torpeza, falta de preparación, compromiso y lealtad patria de los dirigentes colombianos, aprovechó el peor momento de la historia nacional, para apoyar a los separatistas y crear un nuevo país con referentes tan próximos a sus intereses, que hasta su bandera nacional se configuró como una prolongación de sus colores y sus estrellas. Si bien la pérdida de Panamá fue responsabilidad en gran medida de la miopía propuesta por el centralismo exacerbado, que ha construido en la historia de Colombia todas las barreras para el desarrollo regional y ha dispuesto un modelo incestuoso en donde las verdades surgen especialmente desde el centro, para ser impuestas sin hacer mayores ajustes aún en las zonas más apartadas del país; éste desacierto institucional, se vería más como un acto de traición norteamericano, que uno de traición a la patria, que se traduciría en una frustración y un temor reverencial de Colombia hacia Estados Unidos, que quedó tan arraigado que no se ha podido sobreponer. La puesta en escena fue tan bien lograda, que el “enanismo autoimpuesto” planteado por el autor norteamericano BAGLEY describe muy gráficamente una construcción nacional temerosa y pusilánime que ha permitido a perpetuidad que el poder se concentre entre los mismos y la diplomacia de bolsillo, desvanezca para el mundo la existencia, importancia y potencial colombiano.

Aunque la dignidad nacional quedó completamente en entre dicho, la búsqueda de acordar un retorno a las relaciones bilaterales con Estados Unidos no se hizo esperar demasiado, sin embargo, el estallido de la primera guerra Mundial en julio de 1914, en donde Colombia se declaró neutral, permitió la explotación norteamericana de platino en el departamento del Chocó y terminada la guerra, cuando se retomaron las negociaciones para un acuerdo por el caso de Panamá, se exigió a Colombia garantizar los derechos adquiridos por las petroleras norteamericanas. A pesar de que la Corte

Suprema de Justicia declaró inconstitucional el decreto de petróleos, Estados Unidos logró presionar la expedición de la Ley 120 de 1919, con la que sus intereses quedaron resguardados. Durante el gobierno de Marco Fidel Suarez, se recibió la indemnización por el apoyo norteamericano a la independencia panameña por 25 millones de dólares y adicionalmente en términos de política exterior, Suarez enunció la doctrina del realismo conservador, del “*Respice Pollum*”, mirar a la estrella polar, mirar hacia Estados Unidos, asumiéndolo como su aliado natural y líder del hemisferio.

El nuevo orden para Colombia estaría dirigido por dos dictámenes: la “Estrella polar” y los dogmas propuestos por la doctrina social pontificia de la *Rerum Novarum*, receta católica con un sello conservador que definiría el progreso capitalista por el resto del siglo.³⁶ Suarez ratificó el Tratado Urrutia-Thompson incluyendo la intervención norteamericana en Colombia, la llegada de sus multinacionales mineras y bananeras y el acompañamiento militar de Estados Unidos en la zona cercana a Panamá para salvaguardar sus intereses. Cuando reconoció que parte del congreso colombiano estaba en su contra, renunció a su cargo como presidente y dejó a su sucesor la conclusión del mismo.³⁷ De los 25 millones de dólares de la indemnización, solo se supo que generaron una gran inflación, pocos proyectos de infraestructura y desarrollo social y un holgado retiro del expresidente Suarez.

Como parte de la retribución norteamericana por el pago de Panamá, comenzaron a ser recurrentes las intervenciones, no sólo de las multinacionales norteamericanas, sino también de misiones técnicas, que darían lugar a la modernización del Estado, (creación de la Contraloría, algunos ministerios, fuerzas armadas, educación salud, banco central entre otros). Sin embargo, la intervención sin asimilación, terminaría siendo una imposición, que aun sigue siendo distante a las soluciones que se necesitan para desarrollarse como nación. Al no permitir una participación y discusión política de los depositarios de la soberanía, definieron, a espaldas de la población, nociones de “interés público” en nombre de la “razón” y de la racionalidad “técnica”, aun hoy se apela a ellas para centralizar decisiones impopulares y costosas socialmente y legitimar la distribución del poder económicos y social³⁸.

³⁶ PALACIOS Marco, “*Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994*”, Editorial Nova, Bogotá, 1995, p. 18.

³⁷ Op Cit, BUSHNELL, p. 229.

³⁸ Op Cit, ALVAREZ, p. 90.

Desafortunadamente los liberales no fueron diferentes a sus antecesores conservadores, ninguno de los dos partidos que se alzaron con el poder, el liberal de Ezequiel Rojas en 1848 y el conservador de Mariano Ospina Rodríguez en 1849, propusieron cambios de fondo, lo que continuaría ocurriendo es que la lucha por el poder terminaría a mediados de siglo con la violencia partidista luego de la muerte del caudillo Jorge Eliecer Gaitán en 1948. Sin embargo, en términos de política exterior, vale rescatar otro episodio desafortunado relacionado con la pérdida de tierra en la guerra entre Colombia y Perú por el territorio de Tarapacá ubicada en la frontera amazónica entre ambas naciones. En 1932, bajo el gobierno de Enrique Olaya Herrera se llevó a cabo un enfrentamiento contra Perú por tierras cercanas al río Putumayo y a la ciudad colombiana de Leticia. La interpretación de una cédula real de 1802 daría lugar a la confrontación que determinaría para Colombia, ganar la guerra, pero ceder el territorio en conflicto.

Tal como entonces, la historia más reciente recuerda la pérdida de 75.000 km² de aguas marinas y submarinas, que hacían parte de la zona económica exclusiva de Colombia en el Caribe, frente al departamento colombiano de San Andrés, que ha estado en disputa con Nicaragua, aun a pesar del tratado *Esguerra-Barcenas*, entre ambas naciones y los principios de derecho internacional "*pacta sunt servanda*" y "*uti possidetis iuris*". Aunque Colombia siempre creyó que el meridiano 82 correspondía al límite de común acuerdo con Nicaragua, ésta delimitación fue demandada por el país centroamericano ante el Tribunal de Justicia de la Haya. Durante dos décadas el caso hizo pensar que Colombia no tenía posibilidad de perder, sin embargo, mientras Colombia enviaba a desfilar cada dos años, equipos de internacionalistas y abogados especializados en derecho internacional, pagando grandes sumas de dinero, Nicaragua mantuvo al mismo especialista todo el tiempo. Nunca fue clara la delimitación, que Colombia hizo ver como común y por ende, el fallo reciente de la Corte Internacional de Justicia, determinaría la pérdida de esta importante extensión de mar Caribe.

La recurrencia de pérdidas territoriales en la historia de Colombia, evidencia una ausencia de interés por parte de sus dirigentes por lograr que las relaciones internacionales del país tengan una dirección orientada a contribuir con su desarrollo. Por lo mismo, resulta desafortunado reconocer cómo no se ha construido un programa sólido que permita avanzar en un proceso continuo para impactar positivamente en el

concierto de naciones, sino por el contrario, ha sido necesario que misiones técnicas o teorías extranjeras se apliquen sin adaptaciones en un escenario que no logra resultados satisfactorios en términos de política exterior. Parte de la tarea de esta investigación, es contribuir al análisis de la política exterior colombiana, desde una mirada teórica, histórica y comparando con algunos de los escenarios que podrían ser más asimilables para Colombia.

Colombia en su proceso de construcción de Estado-nación se ha caracterizado a través del tiempo por la tensión de factores internos y externos, como la creación de instituciones pobremente soportadas en la legitimidad y gobernabilidad; en líderes y partidos formuladores de iniciativas particulares lejanas del interés general; conflictos que en cambio de fortalecer la democracia y el debate sobre los proyectos e intereses nacionales, han creado países irreconciliables; además de la pérdida de una autonomía económica que ha redundado en la falta de independencia en materia de política exterior, todo ello en detrimento de la consolidación de intereses nacionales capaces de servir como carta de navegación para generaciones futuras. (...) “como bien anotara Alfonso López Pumarejo (1934-1938, 1942-1945), padre del también presidente, Alfonso López Michelsen (1974-1978), la posición política de un país debe pasar de no incomodar a nadie, observar, callar y guardar compostura, a la acción y el liderazgo regional (...) “la cohesión social y la autodeterminación intelectual son necesarias para la formación de una conciencia clara sobre cuáles son los intereses nacionales defendibles internacionalmente en un momento dado”³⁹.

Un factor determinante para consolidar la proyección internacional de Colombia tiene directa relación con su capacidad de vincular elementos fundamentales para su identidad. El proceso de construcción de la idea de Nación en un escenario que, como el colombiano, representa tanta diversidad y desigualdad, con tantas diferencias regionales, sociales, culturales o económicas, implica de forma fundamental la intervención del Estado para orientar los lineamientos que evoquen elementos comunes en la construcción de una idea de identidad. Las grandes civilizaciones en la historia han construido su identidad interviniendo en su creación como por ejemplo los griegos desde la *Ilíada* y la *Odisea* atribuidas a Homero, construyeron desde el mito, parte de su identidad a pesar de las diferencias. En el Imperio Romano, *La Eneida*

³⁹ Op Cit, ALVAREZ, 2003, p. 12.

escrita por Virgilio en el siglo I a. C, buscó proyectar una imagen gloriosa de Roma otorgándole un origen mítico y consolidando una imagen que le permitiera a sus ciudadanos sentirse un sólo pueblo a pesar de la enorme extensión del imperio y de sus claras diferencias. No sobraría que con el tiempo, los dirigentes del país entendieran la importancia de la consolidación de la nación colombiana, ayudando a reconocer aquellos parámetros que contribuyan más a la construcción de la identidad nacional.

Los estudios de relaciones internacionales en Colombia

Si bien el recuento histórico del manejo de las relaciones internacionales de Colombia es fundamental para considerar una toma de decisiones que privilegien los intereses nacionales, es determinante reconocer que desde la academia, el estudio de las relaciones internacionales podría ofrecer luces con relación al mejor modelo para interactuar en el sistema internacional. Vale mencionar que el estudio de las relaciones internacionales en Colombia es reciente, sin embargo, han aumentando los grupos de investigación dedicados a diversos aspectos de “lo internacional”. En 2007, por ejemplo, 49 grupos vinculados con temas internacionales, distribuidos entre 30 universidades del país, trabajando en las áreas del derecho, la economía y el comercio, y la política internacional eran reconocidos por Colciencias,⁴⁰ aproximadamente el 40% de ellos en la categoría A o B.⁴¹ A pesar de ello, puede mencionarse también que su estudio en comparación con otras áreas de las ciencias sociales, sigue siendo reducido, una posible explicación puede tener relación con que el conflicto armado y sus diferentes abordajes, continúa teniendo una importancia determinante aún desde los estudios académicos.

Por otro lado, aunque la constitución de 1991 orientó desde su preámbulo el compromiso “...con la integración de la comunidad latinoamericana”⁴² y posteriormente ofrecería las bases para comenzar a abrir la economía en aras de lograr una política comercial más dispuesta hacia el proceso de globalización económica que se aproximaba, aun hoy la apertura política, económica, académica, entre otros, hacia los temas internacionales, siguen siendo limitados. Por lo mismo, la política exterior

⁴⁰ Colciencias, entidad pública colombiana encargada de orientar la investigación en ciencia y tecnología en Colombia. Ver: www.colciencias.gov.co

⁴¹ Borda Sandra, El estado de los estudios internacionales en Colombia, Colciencias, Bogotá, 2007, p. 35

⁴² Constitución Política de Colombia, *Preámbulo*, Bogotá, 1991.

colombiana, sigue estando cerrada a unas pocas entidades académicas y a las oficinas públicas competentes. Esta situación propone una notable diferencia con otros países de la región como México, Brasil o Argentina, que han dispuesto una apertura mayor que ha facilitado un acompañamiento de la academia, los sectores productivos y centros de estudio independientes a la estructuración de la política exterior de sus países con un marco de acción global capaz de permitir mejores resultados al momento de tomar decisiones de política exterior.

Si bien se han creado nuevos programas dirigidos al estudio de las relaciones internacionales, han sido especialmente dispuestos hacia temas económicos en el marco de la interdisciplinariedad que representa en la actualidad un elemento más determinante de los canales de estudio. Sin embargo, son pocos los textos, foros, artículos que se producen al respecto. No hay suficientes análisis sobre las relaciones con Estados Unidos, aun siendo éste el socio más próximo de las relaciones internacionales colombianas, a pesar de la tortuosa relación bilateral. Y si ese es el escenario con el país del norte, es aún menor la creación de documentos relacionados con otras regiones. Tal vez, es sobre Venezuela sobre quien más se ha escrito en los últimos años. Sin embargo, PARDO y TOKATLIAN, hacen referencia a la “escasez de resúmenes bibliográficos y reseñas acerca del tema, las fuentes que pueden usarse son las memorias de cancilleres, presidentes y personalidades claves en el diseño de la política exterior colombiana. Predomina como punto de referencia de la política internacional del país, el análisis de aspectos diversos de sus relaciones con Estados Unidos”⁴³.

Según comenta ALVAREZ: “los estudios de política exterior en nuestro país se han centrado en factores distintos al del interés nacional. En la mayoría de los casos solo describen situaciones, o las explican especulando después de sucedidos los hechos, sin tomar en cuenta el punto medular de cómo se ve afectado el interés nacional, o el proceso de formación de éste, para lograr los consensos necesarios a nivel interno que permitan implementar la política trazada, o criticarla, e inclusive controlar políticamente de manera efectiva la labor y decisiones del Ejecutivo con relevancia internacional”⁴⁴.

⁴³ Pardo Rodrigo, *Política exterior colombiana: de la subordinación a la autonomía*, Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1989, p. 89

⁴⁴ Op Cit, ALVAREZ, 2003, p.20

En todo caso, las relaciones económicas internacionales del país han crecido y se han intensificado considerablemente en los últimos cincuenta años; de allí que el desarrollo de una política exterior se constituya en un imperativo para el país⁷⁴⁵.

De igual manera, no existen productos académicos con la fuerza suficiente como para proyectar las relaciones potenciales con escenarios como los BRICS, el G20 o el medio ambiente y que asuman posiciones al respecto de la dinámica de transformaciones políticas, sociales y religiosas sobre el medio oriente, entre otros. Esta falta de producción académica al respecto de las relaciones internacionales y particularmente de la política exterior colombiana, representa una clara motivación para avanzar en el desarrollo del presente documento, esperando que contribuya al análisis de los temas relacionados con el futuro de la interacción con otros Estados durante el siglo XXI.

La organización del documento

El presente documento está dividido en seis capítulos y unas conclusiones que inician con una aproximación teórica de las relaciones internacionales, reconociendo la dificultad para enmarcar en una sola de estas teorías la complejidad de las relaciones que proponen la interacción de los diferentes actores que hacen parte de las relaciones internacionales del país. Desde estas teorías se buscará relacionar el ejercicio del manejo de la política exterior colombiana y su interacción con otros Estados y actores internacionales, la teoría de la acción racional se considera determinante para aproximarse a la toma de decisiones en política exterior para el caso del presente estudio.

El segundo capítulo se iniciará con un recuento histórico que relaciona el proceso de construcción del país a la luz de la invitación de los diferentes presidentes colombianos, a expertos internacionales para liderar misiones de asesoría en diversos temas de interés nacional. Estas misiones estudiaron temas relacionados con la infraestructura institucional, la creación del Banco Central, la unificación y monopolio de la emisión de dinero, la fundación de entidades como la Contraloría, entre otros. De la misma manera, han analizado y realizado propuestas en temas agrarios,

⁴⁵ TIRADO Alvaro, "*Nueva historia de Colombia*", Vol. III, "las relaciones internacionales", Bogotá, Ed. Planeta, 1989, p.p. 5-6.

laborales, sobre el desarrollo económico, la administración pública entre otros temas. El segundo capítulo es un contexto histórico que atraviesa particularmente el siglo XX y se aproxima a la dinámica política de Colombia y su interés por reconocer que, al parecer lo que se hace en el mundo es mejor que lo que podría producirse en el país, nuevamente, gracias a una actitud recurrente de cerrar los ojos frente al país para recibir la producción de otros, sin adaptar, ni reconocer la idiosincrasia colombiana, un “enanismo autoimpuesto” que parece no tener fin.

En el capítulo siguiente, se reconocerá el manejo de las relaciones internacionales de Colombia a la luz de las presidencias de Barco (1986-1990), Gaviria (1990-1994), Samper (1994-1998), Pastrana (1998-2002), Uribe (2002-2006 y 2006-2010) y Santos (2010-2014 y 2014-2018). Vale aclarar que el presente estudio centra su interés en el contexto previo y posterior a la Constitución de 1991, aunque reconoce con importancia lo acontecido en la formulación de ciertos lineamientos económicos a la luz de las misiones internacional mencionadas en el capítulo precedente. De la misma manera, se buscará agrupar el análisis de los acontecimientos internacionales entre Colombia y la Unión Europea, Estados Unidos y América Latina, buscando identificar algunos rasgos de análisis que puedan ser retomados nuevamente en las conclusiones y que ofrezcan un panorama cercano a la proyección internacional de Colombia. Si bien, Asia, África y Oceanía, cada vez tienen más relevancia global, en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) de Colombia, aún siguen estudiándose someramente desde una oficina que integra el seguimiento a los tres continentes, como si tuvieran tantos temas comunes para clasificar en un mismo objeto de estudio.

En el capítulo cuarto, se hará un reconocimiento al modelo presidencialista colombiano, proponiendo un corto debate entre el “presidencialismo” y el modelo “presidencialista”. Se buscará reconocer el impacto que para la política exterior, ha tenido la concentración de discrecionalidad-poder en el ejecutivo, haciendo una breve comparación con lo acontecido en la Constitución de 1886 y la vigente de 1991, se estudiarán los motivos presidenciales que determinan las decisiones de los diplomáticos en Colombia y se hará un análisis de la relación entre el clientelismo y el presidencialismo.

El quinto capítulo reconoce que aunque las decisiones de política exterior las tome especialmente el presidente a través del MRE, hay entidades que tienen vocación de influir en las decisiones de política exterior, desde las facultades que la ley les otorga, hasta las diferentes coyunturas que les han conferido importancia particular a sus diversos temas, se mencionará el papel del Ministerio de Defensa y el tema de la seguridad, tal como, el rol que juega la Comisión Asesora de Relaciones Internacionales y final la Comisión II del Congreso, encargada de hacer seguimiento y acompañamiento a las relaciones internacionales del país.

El sexto capítulo reconocerá algunos casos de experiencias llevadas a cabo en otros países cuyos resultados significativos podrían ser comparables y aplicables en Colombia. Inicia con el impacto para Chile de tener un ministerio que cumple funciones de Relaciones Exteriores y de Comercio Industria y Turismo, considera también el manejo de la política exterior de Brasil y reconoce el papel de la figura del Presidente en dicho Estado y posteriormente, aproxima unos comentarios sobre la imagen que Colombia proyecta hacia el exterior.

Finalmente en las conclusiones, se reconocen la paradiplomacia, como un modelo que puede disminuir el impacto de las decisiones del presidente en la política exterior y que le permite a las regiones omitir el rezago al que el centralismo y la globalización las empuja. Se menciona brevemente cómo funciona la paradiplomacia en Brasil, México, Argentina y Chile. Se sugieren algunos factores a considerar para mejorar de alguna manera los nombramientos de diplomáticos en Colombia, se proponen algunos elementos para sacar un mejor provecho de los Tratados de Libre Comercio firmados por el país, pensando en la necesidad de llevar a cabo algunos ajustes, que a su vez contribuyan a la transformación de la imagen de Colombia en el exterior. Como parte de la conclusión se buscará retomar una serie de ideas que han surgido a lo largo de la investigación y que resultan importantes a la hora de sintetizar los resultados finales del presente documento.

Se buscará comprobar la hipótesis teniendo en cuenta herramientas mixtas entre lo cualitativo y lo cuantitativo. Se harán diferentes análisis descriptivos de la historia reciente del país y se complementará con encuestas a jóvenes estudiantes

universitarios y entrevistas a ministros, viceministros y algunos ex funcionarios de la carrera diplomática que alcanzaron el grado de embajadores.

En los últimos cinco años se han dado sucesos poco predecibles en Colombia y el mundo, lo que representa la imposibilidad del presente documento de lograr abarcar dichos fenómenos, sin embargo, aunque para el autor representa un escenario de extrema importancia el que se adelanten en Cuba negociaciones con las FARC tendientes a un acuerdo de paz, y se reconozca que dicha situación puede modificar ampliamente el futuro de la política exterior del país, este tema en particular, no será caso de estudio de la investigación. Como no lo es, el triste fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, frente a la soberanía de Colombia en aguas marítimas que se le concedieron a Nicaragua y varios otros temas que no serán tratados a pesar de su importancia e incluso de su relación con el presente documento.

Por otro lado, aunque al inicio de la presente investigación el tema central tenía relación con la importancia de la política exterior colombiana y la necesidad de formularla al margen de los intereses personales del presidente; se reconocerá a lo largo del documento, que la política exterior es solo uno más de los muchos problemas que hay que resolver en Colombia, sin desconocer la relevancia de temas como la construcción de nación, la ampliación de las oportunidades para los colombianos, la buena gestión de los gobernantes, la importancia de ver el mundo de una manera diferente en el contexto de globalización, la necesidad apremiante de acabar con la corrupción y ofrecer desde los altos funcionarios un ejemplo que contribuya a transformar la imagen interna y externa del país, entre otros.

A lo largo del documento se buscará demostrar que: *“En la medida en que el modelo presidencialista que se ejerce en Colombia le otorga un elevado nivel de discrecionalidad al Presidente, en particular en el manejo de la política exterior y especialmente en los nombramientos de los funcionarios diplomáticos, los esfuerzos que se hagan por seleccionar al cuerpo diplomático de carrera, calificar sus servicios y mejorar las habilidades en su ejercicio, no ofrecerán los resultados que se tendrían, si la formulación de la política exterior de Colombia, no se limitara a los*

acontecimientos de coyuntura, sino que se construyera pensando en el mayor beneficio que puedan recibir los colombianos”.

I. ALGUNAS TEORÍAS DE RELACIONES INTERNACIONALES

Parece haber consenso con relación a los cambios que se están presentando en el sistema internacional desde el escenario registrado durante la Guerra Fría y la dinámica del mundo, entrado el siglo XXI. Hay una nueva reconfiguración de fuerzas y están surgiendo nuevos poderes a todo nivel, especialmente en lo político y económico estableciendo nuevas reglas de juego para enfrentar situaciones de crisis financieras o políticas que movilizan a los actores en el concierto de naciones.

El proceso de globalización presenta cada vez mayores riesgos que beneficios, coexistiendo con procesos de fragmentación y localización. La globalización y el libre comercio ofrecen oportunidades, pero sólo se hacen evidentes, cuando las condiciones están dadas para que todos los individuos de una sociedad puedan competir y ser partícipes de estos beneficios.⁴⁶ Hay una concentración de poder en pocas manos, junto con una difusión de poder en múltiples centros. La clásica división entre Norte y Sur – desarrollados o subdesarrollados– se ha complejizado y diluido. Hay “*Sures*” que emergen en el Norte y “*Nortes*” que emergen en el Sur. El poder se dirige hacia nuevas geografías, desplazándose del Norte y de Occidente hacia el Sur y el Oriente. Algunos países emergentes provienen del Sur y otros del Este. El Sur está siendo “*reformateado*”. En los años 60 y 70 era llamado “*Tercer Mundo*”; en los 80 fue simplemente “*el Sur*”, y a partir de los 90, el “*Sur global*”⁴⁷.

En la actualidad las categorías, no son tan lineales. Con el advenimiento de los países emergentes, modelos como los BRICS,⁴⁸ CIVETS, la Alianza del Pacífico, las clasificaciones clásicas hoy se confunden, se diluyen, lo viejo y lo nuevo se entremezclan. Las coaliciones tradicionales sobreviven, mientras que otras nuevas surgen y le otorgan relevancia y nueva vigencia al multilateralismo. Mientras la reina

⁴⁶ ROJAS Héctor, “*TLCAN: Diez años creciendo en las diferencias*”, en: Revista Vox Populi, No 2, Escuela de Finanzas y Estudios Internacionales, FUSM, Bogotá, abril 2004, p. 14.

⁴⁷ LECHINI Gladys, “*China en Africa*”, China Files, en: <http://china-files.com/es/link/39376/sinologia-china-en-africa-discurso-seductor-intenciones-dudosas> (consultado el 13 de junio de 2014)

⁴⁸ ROJAS Héctor, “*Colombia y BRICS ¿Siguiendo sus pasos o caminando los propios?*” en: <http://hectorheraldorojasjimenez.blogspot.com/> (consultado el 13 de junio de 2014)

Isabel II del Reino Unido y el presidente Hollande de Francia celebran el 70 aniversario del desembarco de Normandía, actores que anteriormente no tenían ningún tipo de reconocimiento, comienzan a salir a la luz en el sistema internacional. La proliferación de actores gubernamentales y no gubernamentales en torno de intereses comunes o la consolidación de las redes sociales como mecanismo global de presión y de generación de cambios sustanciales, determinan un momento histórico de transición.

El mundo está siendo rediseñado por la participación de poderes emergentes en una nueva relación entre economía y política. Nuevos nombres se están acuñando para varios grupos de países emergentes, así como para coaliciones de jugadores económicos y financieros. Aunque muchas veces no comparten una agenda común, sino solo algunos intereses, estos grupos emergentes están jugando roles cada vez más relevantes en la economía mundial y en la política global⁴⁹.

Es en este contexto cambiante y complejo, donde se centra la presente aproximación teórica buscando abordar algunas de las teorías que podrían enmarcar los acontecimientos actuales en las relaciones internacionales y que permiten entender la forma en que Colombia ha optado consciente o inconscientemente en su actuar como actor internacional, en los años recientes.

1.1 Teorías de las Relaciones Internacionales: paradigmas y perspectivas

Durante el siglo XIX el colonialismo determinó conflictos de carácter territorial que representaba poder para los Estados. En el siglo XXI los problemas tienen relación con el desarrollo, la pobreza, salubridad, hambrunas, calentamiento global, especulación financiera, la protección de los derechos humanos, el cumplimiento de los 15 objetivos de desarrollo del milenio entre otros.

⁴⁹Op Cit, LECHINI

Las nuevas formas de comunicación, la integración de nuevas tecnologías de la información y las dinámicas asimétricas entre los Estados generan nuevas fuentes de interpretación de las Relaciones Internacionales. “La trascendencia del debate conllevó al surgimiento de expresiones postpositivistas que estaban intentando de construir la disciplina tradicional y las relaciones que esta estudia, mediante la revisión de los supuestos fundamentales”⁵⁰ como la relación asimétrica entre los Estados o las nuevas perspectivas de la agenda internacional.

a. Modelo de análisis racional para la toma de decisiones

El alcance del estudio de las relaciones internacionales promete alternativas al análisis de los problemas antes mencionados. Así mismo, el estudio de las relaciones internacionales responde a coyunturas mundiales específicas que generan impacto en los Estados y la interacción entre los agentes internacionales. “Los paradigmas considerados críticos en el marco de este debate compartían, aunque en distintos grados, el ímpetu cuestionador de las bases de conocimiento positivista que subyacen a las teorías dominantes en relaciones internacionales. Dichas corrientes teóricas han pasado a denominarse genéricamente enfoques reflectivistas”⁵¹.

Entonces, al pasar del tiempo, las teorías de relaciones internacionales han generado distintas interpretaciones que se ajustan a la forma en cómo finalmente se ejerce el poder o las dinámicas entre los sujetos internacionales. “La teoría crítica puede ser una guía para la acción estratégica con el fin de lograr un orden alternativo, mientras que la teoría de resolución de problemas es una guía de acciones tácticas que, intentadas o no, sustentan el orden existente”⁵².

Existen agentes o individuos invisibles para el sistema, los cuales la comunidad política no incluye debido a que no pueden ofrecer ningún tipo de recurso o generar algún

⁵⁰ LOZANO Karla, "La teoría crítica en las relaciones internacionales (Spanish)." *Piezas 2*, 2013, No. 17: 28-36. Fuente Académica Premier, EBSCOhost (accessed April 20, 2014).

⁵¹Ibid. P. 28

⁵²HORKHEIMER Max, *Teoría crítica*, Amorrortu, Buenos Aires, 2008, p. 242-243

interés geopolítico. En este sentido, parte de las relaciones internacionales están guiadas bajo principios utilitaristas que sugieren una necesidad de interacción entre Estados.

La reestructuración de la naturaleza, la distribución y el ejercicio del poder son fenómenos políticos que se construyen y se destruyen en la medida en que el incremento de las relaciones económicas, políticas y culturales, entre otros, despiertan intereses que incentivan la relación de los Estados para su integración. Actualmente “ya no se sostiene únicamente la supremacía militar de las potencias hegemónicas, sino en ámbitos estructurales que definen las normas de relaciones entre los actores del sistema internacional antes que estas mismas relaciones se produzcan”⁵³. De este modo, el actual sistema internacional debe ser visto bajo nuevas perspectivas que lo expliquen, en la medida en que la comprensión de los nuevos intereses bajo las relaciones interestatales puede dar respuesta a las mejores formas de negociar o de actuar en el sistema internacional.

Para ello, hay que precisar en los conceptos de poder y su dinámica en el sistema internacional. Para Joseph NYE existe un poder blando y un poder duro. El primero es de naturaleza indirecta, es decir, la capacidad que tiene un actor internacional para influir sobre recursos, intereses, valores e instituciones sin usar la fuerza como mecanismo base para influir en las relaciones internacionales⁵⁴. De otro lado, “el poder duro se relaciona con las capacidades militares y económicas”⁵⁵. El mismo NYE indica que: “Es la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas”⁵⁶.

⁵³ Op. Cit, LOZANO, p. 17.

⁵⁴ El concepto de Hard power se usa especialmente en las relaciones internacionales, hace referencia al poder nacional radicado en los medios militares y económicos. Mientras el concepto de Soft power se refiere al poder que utiliza la diplomacia, la historia, la cultura, entre otros medios para conseguir sus resultados.

⁵⁵ Op. Cit, LOZANO, p. 18.

⁵⁶ NYE Joseph “*el Poder blando y la Política exterior americana*”, en: *SoftPower, Public Affairs, New Hampshire*, 2004, ps. IX-XIII y 127-147. Tomado de: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/218.html> (consultado el 14 de junio de 2014)

b. Nuevas perspectivas de las relaciones internacionales: juego de doble nivel

La integración para muchos países comprende una preocupación en primer orden en la medida en que el crecimiento de los intereses y de los acuerdos entre los Estados ha aumentado significativamente en los últimos años. Los flujos de capitales, personas, industrias y activos financieros generan preocupación por parte de los actores que intervienen en su cohesión. Para muchos actores, las políticas específicas que deben girar alrededor de este tema deben adoptar formas concretas de negociación internacional para que los flujos que circulen por parte del territorio lleven a un crecimiento económico y no a un déficit en la balanza de pagos de cada país.

En la actualidad, la sociedad internacional define unas reglas consuetudinarias para generar una cohesión en el sistema económico de cada región. La interiorización de estos flujos que ingresan a países y la normatividad a aplicar, también generan grandes debates a nivel internacional. Por lo tanto, los flujos de personas entre los países afectan directamente su mercado laboral, la tasa de empleo o desempleo se ve afectada por el impacto de la inserción al trabajo de mano de obra extranjera.

En este sentido, se generan herramientas como el POS: Estructura de oportunidad política. La cual: “ofrece una sociedad que resulta de la conjunción entre los mecanismos de inclusión y exclusión desarrollados por el Estado”⁵⁷. Es decir, la integración entre los países y la libertad de flujos se da cuando existen normativas claras que definan las garantías de la movilidad y de los que intentan medir el grado de participación de los agentes.

Desde allí surgen los supuestos del juego de doble nivel, cuyo principal exponente es PUTNAM. Según él, el apoyo financiero a las asociaciones, las similitudes en la

⁵⁷ GALLARDO Francisco, CUBREROS José, "DEL DICHO AL HECHO Potencialidades del método etnográfico en el estudio de políticas de integración. (Spanish)." *Sociología, Problemas y Prácticas* no. 72, . 2013, p.p. 123-141. Fuente Académica Premier, EBSCOhost (accessed April 21, 2014).

cultura, las relaciones entre el comportamiento internacional en general, etc. generan la creación de códigos internacionales que presionan o no a un Estado a generar unas prácticas cotidianas para que se pueda vincular a la red que justifica tal comportamiento⁵⁸.

No obstante, la visión teórica de esta corriente de pensamiento, a veces, puede traer más problemas que beneficios. Por ejemplo, si los procesos de institucionalidad no están estrechamente ligados, las prácticas internacionales y los acuerdos o convenciones firmadas para la integración no se dan. En este caso, el análisis situacional consiste en la observación directa de elementos que no pueden ser mutables en algunos Estados y la tipicidad de los mismos, pues las relaciones internacionales y las redes de integración no van a permitir un desarrollo sino un obstáculo para la creación de alternativas de crecimiento.

En términos de PUTNAM: “Primero, el Estado sigue siendo el actor principal de las negociaciones, además es él quien visualiza la mayor parte de los beneficios y pérdidas. Segundo, el Estado recibe presiones externas e internas, debiendo elegir el camino a seguir”⁵⁹. Por lo tanto, “La diplomacia de los países dentro de la política internacional y de las negociaciones internacionales en el contexto del marco del nuevo regionalismo, se ven afectadas por un juego donde se enfrentan los intereses y presiones de los actores externos e internos”⁶⁰. (Ver anexo 1).

En el nivel nacional, se ubican todos esos actores que tratan de “maximizar sus ganancias en las negociaciones y los cuales actúan movidos por la pretensión de maximizar intereses”⁶¹. Actores políticos que determinan estrategias y los cuales intervienen y modifican las relaciones exteriores. Estos agentes son percibidos “como

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ UNCU. “”propuesta de un modelo de análisis de los actores que influyen en la política internacional seguida por Chile, en el cuadro de la integración Sudamericana” en “Primer congreso internacional de la red de Integración Latinoamericana 2011” Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina. Disponible en : <http://www.uncu.edu.ar/relacionesinternacionales/upload/redilaeje43.pdf> (Consultado el 22 de abril de 2014)

⁶⁰ Ibid

⁶¹ PUTNAM Robert, “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*”, International Organization, USA, Vol. 42, N°3. pp. 427- 460, 1988, pp. 430.

variable independiente que modifican los resultados en las interacciones entre los Estados al condicionar tanto el proceso de formación de preferencias, como comportamientos”⁶².

En el nivel internacional, se ubican las empresas multinacionales, los organismos internacionales, la opinión pública y los Estados que ejercen poder directa o indirectamente. Según Gabriel Celaya, las redes sociales y la opinión pública son un arma cargada de futuro. Es decir, “un instrumento de movilización y difusión de información que (...) hoy por hoy han convocado a la acción política de la mayoría de personas de todo el mundo”⁶³. Con lo anterior se quiere llegar a que pueden existir actores no gubernamentales ni institucionalizados para que ejerzan la influencia en la toma de decisiones.

No obstante, es necesario analizar la manera en que se toman las decisiones y la manera racional para que se establezcan acuerdos y dinámicas que sean congruentes con un objetivo tácito.

c. Teoría de la elección racional

Antes de entrar en detalle sobre los postulados que defiende esta teoría, hay que tener en cuenta los supuestos de “actor racional”, pues de allí parte la gestión y los alcances en la toma de decisiones:

Actor racional se refiere a un individuo que para tomar decisiones toma las siguientes medidas: 1) busca información relevante en relación con las condiciones de la elección; 2) integra la información con el fin de descubrir

⁶²Ibid

⁶³BORAU Boira Elena, GARCIA Francisco, and RODRIGUEZ Alfredo, *“La diplomacia del presente: universo 2.0 al alcance de la mano.* (Spanish).” *Comunicación y Hombre* 9, 2013, 75-88. Fuente: Académica Premier, EBSCOhost (accessed April 21, 2014).

existentemente alternativas de acción; 3) basándose en generalizaciones empíricas para deducir los resultados probables que cada opción rendirá; 4) juzgará la que mejor satisfaga su necesidad; 5) ejecutará la acción en curso para generar la consecuencia esperada⁶⁴.

De este modo, la escuela parte del supuesto de que los agentes saben lo que quieren, así que se puede explicar y decir lo que hacer debido a que son agentes intelectualmente capaces para que coincidan los medios con el fin. Asimismo, el análisis racional de cada una de las alternativas que poseen los sujetos para la toma de decisiones, si son racionales, tendrán en cuenta el costos y beneficios que posee cada alternativa y generarán una decisión en la que los costos sean menores a los beneficios esperados para aumentar la utilidad de la decisión.

En relaciones internacionales se piensa de manera análoga, los organismos internacionales y Estados en general deben estar liderados por personas que sean racionales y busquen la mejor utilidad al menor precio. Asimismo, esta teoría explica las preferencias específicas que posee cada actor en el sistema internacional sabiendo, de antemano, la tendencia política, el sistema económico y la cultura del territorio de donde procede.

Los teóricos de las relaciones internacionales “usaron un enfoque de teoría de juegos y fueron capaces de establecer las condiciones en las que las diferencias en percepción eran más o menos probabilidades de llevar a la guerra”⁶⁵. De esta manera, las decisiones se traducen a teorías de juegos en la que los jugadores poseen una gama de opciones y teniendo en cuenta el pago, la remuneración o la utilidad que les genera considerando la decisión del otro, se puede predecir una decisión. Hay que tener en cuenta que el

⁶⁴SAHGAL Rahul S. 2011. *Foreign Direct Investment Decision-Making Processes: The Case of Swiss Companies in India*. "University Of St. Gallen, Business Dissertations 1-181. Business Source Premier, EBSCOhost (accessed April 21, 2014).

⁶⁵REDD Steven, and Alex Mintz. 2013. "Policy Perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making." *Policy Studies Journal* 41, S11-S37. Business Source Premier, EBSCOhost (accessed April 21, 2014).

fenómeno de la guerra en esta escuela está siempre activo debido a que para jugadores racionales, hacer la guerra es mejor que no hacerla.

Política Burocrática

La teoría y la estructura de este modelo fue expuesta por Allison y Halperin en 1972 quienes explicaron la acción del gobierno en las relaciones internacionales como una distribución burocrática del poder. Como en el anterior postulado, es necesario tener en cuenta los supuestos que defiende esta corriente para determinar la validez y la relativa argumentación que puede tener dentro del sistema internacional.

Allison sostiene que “el nombre del juego es la política: la negociación a lo largo de los circuitos regularizados entre los jugadores situados jerárquicamente dentro del gobierno. El comportamiento del Gobierno de este modo se puede entender de acuerdo con un tercer modelo conceptual, no como salidas de organización sino como resultados de juegos de negociación”⁶⁶.

La negociación del juego entonces es vital para entender la relación entre actores y jugadores, los códigos de comunicación son los canales de acción y la posible participación en el juego se considera como una ventaja o desventaja dependiendo del jugador. De este modo, las decisiones que tomen los jugadores serán las que le permitan continuar en el juego político, es decir, en el poder. La distribución de las ventajas o desventajas se pueden saber contrastando los intereses propios con los intereses comunes. Dada la situación, la negociación se dará a través de tres elementos: las ventajas de negociación, la habilidad y la voluntad de uso de ventajas de negociación.

Retomando a Celestino del Arenal: “Si hubiera que resumir cuál ha sido la situación de la teoría de las relaciones internacionales en los últimos trescientos años, habría que

⁶⁶ Ibid

afirmar, con K. J. HOLSTI, que, en términos generales, se puede decir que desde el siglo XVII hasta la fecha relativamente reciente un único paradigma ha dominado absolutamente en el campo del estudio de las relaciones internacionales. Se trata del paradigma hoy denominado tradicional, realista estatocéntrico, que hacía del Estado y del poder los referentes absolutos para el análisis de las relaciones internacionales⁶⁷.

La teoría de relaciones internacionales permite una aproximación al comportamiento del individuo respecto al Estado y a la forma en cómo se comporta de manera racional. Los teóricos antes expuestos suponen un comportamiento específico que genera una consecuencia y un tipo de razonamiento bajo condiciones de información, utilidad, costo y beneficio. Es decir, los jugadores o agentes de la política internacional están tratando de ganar u optimizar los resultados de su injerencia en la política exterior.

Sin embargo, a pesar de la gran variedad de escuelas y concepciones teóricas y la ausencia de un marco conceptual, teórico y metodológico, comúnmente aceptado por la mayoría de los estudiosos, que caracteriza a la teoría de las relaciones internacionales, ésta se ha movido hasta fecha reciente en un contexto intelectual y científico cómodo, cerrado en sí mismo y confiado en su virtualidad explicativa de la realidad internacional⁶⁸.

La guerra y la paz han sido desde la antigüedad los motivos de grandes análisis teóricos y empíricos. Sin embargo, el siglo XX propuso una transformación en la manera de hacer la guerra. Se pasó de guerras directas (declaraciones de guerra, armisticios, enfrentamientos hombre a hombre) a tácticas más avanzadas basadas en el aprovechamiento de ventajas, uso de técnicas inhumanas y amenazas en lugar del combate. El hombre se acostumbró a la guerra al calificarla como normal teniendo en cuenta que por mucho tiempo no ha habido una paz duradera y que las guerras de hoy no son más que la continuación de algunas guerras pasadas. Pues al terminar un

⁶⁷ HOLSTI K. J. *"The dividing discipline. Hegemony and Diversity in International Theory"*, Boston, 1985, p. VII. En: DEL ARENAL Celestino, *"Introducción a las relaciones internacionales"*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, p. 24.

⁶⁸ *Ibid*, p.25.

conflicto bélico se define un nuevo equilibrio y con esto nuevos intereses empiezan a dominar.

1.2 Aproximaciones desde la Teoría de la elección racional

La Teoría de la Elección Racional (TER) es una teoría social con perspectiva analítica; es decir que se aproxima a los fenómenos sociales asumiendo que éstos se pueden explicar en términos de sus partes constitutivas y de las relaciones causales que existen entre ellas. Una explicación, en este sentido, es un relato causal sobre la operación de los mecanismos que permiten que la interacción entre las partes (lo micro) produzca los fenómenos agregados (lo macro). Las unidades de análisis de la TER son acciones humanas individualmente consideradas. Sus explicaciones se basan en la idea de que los fenómenos sociales pueden ser comprendidos en términos de la interacción entre acciones humanas individuales. Es importante notar que la unidad de análisis así postulada no es éste o aquél individuo particular, ni la categoría abstracta "el individuo", sino acciones humanas particulares (individuadas). Los mecanismos causales en la acción social son las decisiones que toman los actores cuando interactúan entre sí. Las acciones humanas particulares que se pueden describir como decisiones comparten dos propiedades generales: intencionalidad y racionalidad.⁶⁹

La teoría del Actor Racional (Rational Choice Theory, RCT)

Los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas⁷⁰.

⁶⁹ ABITBOL Pablo, BOTERO Felipe, "Teoría de la elección racional: estructura conceptual y evolución reciente", Julio - Diciembre 2005, en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/476/index.php?id=476>

⁷⁰ KRASNER, S. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983 [publicado en 1982 como número extraordinario de la revista *International Organization* vol. 36]. Tomado de SALOMON Mónica, "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI", p. Disponible en: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf (Consultado el 20 de junio de 2014).

La teoría de la Toma de Decisiones dirige la atención no ya a los Estados como abstracciones metafísicas o a los gobiernos, o siquiera a instituciones tan ampliamente denominadas como "el Ejecutivo", sino que por el contrario busca iluminar el comportamiento de los tomadores humanos de decisiones, que realmente configuran la política gubernamental⁷¹.

Como se observa esta teoría se centra en la capacidad del individuo para direccionar acertadamente al Estado-Nación. Por ende la concertación de un individuo responsable y racional debe dirigir a una correcta directriz en ámbito internacional, la conciencia individual debe corresponder a un beneficio social. (Ver anexo 2)

Los modelos de toma de decisiones ponen en entredicho las premisas que sostienen que es útil conceptualizar la nación como un actor racional unificado cuyo comportamiento se puede explicar en relación con la estructura del sistema porque los individuos, grupos y organizaciones que actúan como agentes del Estado también son vulnerables a las presiones y restricciones no internacionales, incluyendo el sostenimiento de las élites, la política electoral, la opinión pública, las actividades de grupos de presión, las preferencias ideológicas y las política burocrática⁷².

Como menciona ELSTER uno de los teóricos más reconocidos en toma de decisiones: "cuando enfrenta varios cursos de acción la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga mejor resultado general"⁷³. Es decir que la decisión está determinada por el resultado de la acción, por lo que se considera que tiene un carácter instrumental. La decisión será tomada teniendo en cuenta el mejor de los resultados de la acción, dados los objetivos y restricciones del sujeto⁷⁴.

⁷¹Ibid, p.p. 482-487.

⁷² HOLSTI Ole, "*Modelos de relaciones internacionales y política exterior*", p. 2. Disponible en: http://biblio-codex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/E6SL1VC2QDY16BGJ1333B1HFFRL87N.pdf (consultado el 20 de junio de 2014).

⁷³ ELSTER Jon, "*Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*", 4ª. Ed, Gedisa, Barcelona, 1995, p.31.

⁷⁴ "*La teoría de la elección racional*", Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/516/6.pdf>, (Consultado el 20 de junio de 2014)

En síntesis, la teoría de las relaciones internacionales ha buscado entender y dar respuesta a la interacción de los actores en el sistema internacional. Cada teoría ha contribuido al reconocimiento de las Relaciones Internacionales como área disciplinaria independiente de la ciencia política. Hasta el momento, se considera que se han presentado cinco debates. 1) Entre el realismo y liberalismo, 2) científicos y tradicionalistas 3) realismo y transnacionalismo 4) neorrealismo y neoliberalismo 5) racionalismo y reflectivismo.

El primer debate correspondió a la contraposición entre el realismo y el idealismo. La escuela realista considera que los Estados deben defender su interés nacional, mientras que los liberales o idealistas rechazan el concepto clásico de la inevitabilidad de la guerra, teniendo en cuenta la contundencia de sus consecuencias. Sin embargo, con el fracaso de la Liga de Naciones y posteriormente el crecimiento del nacional socialismo en Europa y el inicio de la Segunda Guerra Mundial, el liberalismo o idealismo⁷⁵.

El segundo debate se da entre la visión científica de los años 1950-1960, cuando se impone el método científico y el conductismo. Hay un afán por sustentar empíricamente las hipótesis en las Relaciones Internacionales, apoyados en el uso de frecuencias estadísticas y el anticipo de conductas, para poder definir quiénes toman decisiones en nombre del Estado. Y la visión tradicionalistas, que formula planteamientos generales confiando en juicios bien informados para dar con un análisis final, teniendo en cuenta el contexto, captando aspectos cualitativos de situaciones claves.

En el tercer debate se enfrentan el realismo y el transnacionalismo. El primero asume que las Estados-Nación son unitarios, en un sistema internacional anárquico sin autoridad mientras no exista un real Gobierno Global con autoridad para regular las interacciones entre Estados. El realismo considera que los Estados son los actores

⁷⁵ Caracterizado por los 14 puntos propuestos por el presidente norteamericano de Woodrow Wilson, para la creación de la Sociedad de Naciones en 1919, terminada la primera guerra mundial.

primarios del sistema internacional, más que cualquier otro actor y su objetivo principal es mantener su seguridad y soberanía. El transnacionalismo considera un sistema internacional más fragmentado, multipolaridad con un margen de maniobra mayor para países intermedios. La riqueza se concentra en pocas grandes empresas transnacionales. Se presentan estructuras de autoridad que trascienden fronteras nacionales.

Entre el neorrealismo y neoliberalismo se presenta el cuarto debate. Ambas escuelas son próximas a la investigación sin embargo, entre neoliberalistas y neorrealistas, la anarquía es más limitante para los Estado entre los primeros. La cooperación internacional depende más del poder de los Estados y no se consigue ni se mantiene fácilmente, según los neorrealistas. Los neoliberales, cree en la cooperación internacional. Por causa de la anarquía los neorrealistas deben usar la fuerza para mantener la seguridad mientras los neoliberales se concentran en el medio ambiente y en la economía internacional.

Finalmente el quinto debate enfrenta al racionalismo y el reflectivismo. Los primeros consideran que la razón humana puede obtener el conocimiento objetivo, el ser puede normarse por leyes positivas. Entre tanto los reflectivistas son postpositivistas desconfían de la ciencia ya que consideran que nada se puede conocer verdaderamente, no hay una verdad objetiva verificable, las Relaciones Internacionales son fenómenos socialmente construidos.

Teoría del juego, simulación y negociación.

La teoría de los juegos se basa en una forma abstracta de razonamiento, que surge de una combinación de la matemática y la lógica. Casi todos los teóricos de los juegos coincidirían en que la teoría con la cual se manejan aborda lo que es el comportamiento "racionalmente correcto" en situaciones de conflicto en las cuales los participantes están intentando "ganar", más que

la forma en que los individuos se comportan concretamente en situaciones de conflicto.⁷⁶

Cabe tener en cuenta que en cuanto a las relaciones exteriores colombianas, así como lo afirma esta teoría con la implementación del neo-liberalismo en Latinoamérica, hay dos tipos de opciones por las que se ha movilizad; los juegos con suma cero y los juegos con suma no cero, esto no es más que un mero tecnicismo, pues simplemente se trata de una circulación en la que vehicula un ganador y un perdedor en el primer caso y en el segundo caso llegaría ser un juego con suma no cero y con N personas participando⁷⁷.

Allí es cuando se hace esencial el factor competitivo, pues no se le puede culpar a los países industrializados de la falta de competitividad carente de los países latinoamericanos, especialmente de Colombia que se ha visto sectorizada en las micro empresas que reciben beneficios a corto plazo, pero que a largo plazo se ven incapacitadas para competir en el mercado nacional y mucho menos llegar a mercados internacionales. La clave es tratar de convertir el juego de las ventajas relativas en juego de suma cero en donde los países hagan intercambios recíprocos. Hay que definir cuidadosamente la estructura del juego que estamos discutiendo: los jugadores, las reglas y objetivos del juego; las recompensas y los valores que los jugadores les atribuyen; todo el contexto en el cual se juega el juego y la interacción de las diversas estrategias perseguidas⁷⁸.

⁷⁶ Teoría de los juegos, juegos, simulación y negociación, Disponible en: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/TeoriaPugna-RelacionesI/09.pdf> (Consultado el 20 de junio de 2014)

⁷⁷ DOUGHERTY James, "Teoría en pugna de las relaciones internacionales", Grupo editorial Latinoamericano, 1993, p 529-530.

⁷⁸ Ibid, p.p. 533-535.

¿Cómo aplica la Teoría de la Toma de decisiones en la política exterior?

“Para avanzar hacia la prosperidad democrática, será necesaria una mayor diversificación de las relaciones internacionales de Colombia, tanto en el ámbito multilateral como también en la búsqueda de nuevos socios y alianzas estratégicas en el ámbito internacional”.

Juan Manuel Santos, Agosto 2010.

Las decisiones son, según David Easton⁷⁹, los resultados del sistema político, mediante el cual los valores son autoritariamente distribuidos dentro de una sociedad. La toma de decisiones a lo largo de la historia ha estado inmersa en la mayoría de ámbitos políticos de un país, quizá mayor aún en las relaciones internacionales puesto que cada decisión involucra actores adicionales al Estado en sí mismo. Las decisiones de Estado deberían ir acompañadas de una completa y acertada información para que de este modo las decisiones garanticen una buena aplicabilidad en el ámbito tratado. La toma de decisiones requiere la participación directa de la rama ejecutiva de un país por ser esta la encargada de supervisar, controlar y evaluar la conducta de la sociedad. Por ello, en un tiempo en el cual experimentamos tantos y tan diversos y constantes cambios tecnológicos y demás, las decisiones no pueden ser tomadas como reacciones intuitivas y espontáneas, sino que deben ser basadas en un análisis racional, concienzudo y sistemático.

La toma de decisiones en su manera más básica es la simple elección de una o más alternativas, sin embargo se derivan ciertos modelos de criterios que son esenciales para acertar en la elección de una alternativa adecuada. Aunado a ello, el ámbito de las relaciones internacionales se debe basar en una política exterior sólida cimentada en una aplicación acertada de la teoría de la toma de las decisiones, puesto que es un ámbito

⁷⁹Teoría de la toma de decisiones, disponible en: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/TeoriaPugna-RelacionesI/08.pdf>, p.481, (consultado el 17 de Julio de 2014).

menos familiar. En el caso de Colombia la política exterior es el resultado de las decisiones tomadas en las relaciones internacionales y en el manejo político que se le da internamente al país, adjunto a la postura que han tenido los gobiernos en su momento con respecto a esta misma.

La toma de decisión está compuesta básicamente por dos elementos: elementos de hecho que son proposiciones fácticas, y elementos de valor que son proposiciones éticas⁸⁰. Que se explicarán a continuación:

- Las proposiciones fácticas pueden ser consideradas como aquellas afirmaciones generales del *modus operandi* del mundo, a las cuales se les puede verificar su veracidad, es decir, si lo que realmente ellas afirman es cierto o no.
- Las Preposiciones éticas están basadas en los valores que tiene la humanidad, la experiencia del individuo, estas son las que determinan si las decisiones pueden ser correctas o incorrectas por lo que de manera racional no es posible determinar la veracidad total de una decisión puesto que los valores varían depende de la persona.

En síntesis ambas proposiciones dependen una de la otra, ya que en cierto grado la verificación de la veracidad de las fácticas depende en algún sentido de la preferencia de la alternativa elegida que el individuo haga según sus valores.

Tomar decisiones no es algo desconocido para nosotros: lo hacemos todos los días. Es probable que al tomar tantas, algunas parezcan automáticas, por lo que hay que tener especial cuidado con éstas. Las buenas decisiones no se logran fácilmente, son el resultado de un arduo y ordenado proceso mental. Las condiciones cambian, así que no podemos exponernos a los riesgos de

⁸⁰ BOREA Fabián, *"La toma de decisiones un modelo de análisis integrador"* disponible en: <http://www.cienciated.com.ar/ra/usr/4/26/m0.pdf>, (consultado el 23 de junio de 2014).

una respuesta mecánica o un enfoque intuitivo. De hecho, las exigencias para decisiones rápidas pueden ser tan grandes que nos pueden llevar, sin darnos cuenta, a una trampa.

Según Herbert Simon (político, economista y teórico de las ciencias sociales)⁸¹, la toma de decisiones es “un aspecto racional en relación al sentido de intencionalidad, pues todo individuo racionalmente elige una decisión y ejerce una acción para lograr un objetivo” Por ello, entonces se podría decir que Simon parte de la base que el ser humano posee un aparato cognitivo limitado, es decir la racionalidad tiene límites prácticos que poseen una relación de dependencia del hombre y del ambiente en el cual se desarrolla. Los límites de la racionalidad humana son:

- Los reflejos y los dones de cada uno (sus aptitudes)
- Los valores y los objetivos personales (sus motivaciones)
- El conocimiento personal de la situación y la información disponible⁸²

Debido a que estas limitaciones influyen en el proceso racional de toma de decisiones por parte de los hombres, SIMON propone tres etapas⁸³ para el proceso de la toma de una decisión.

1. En la primera etapa se propone el descubrimiento de las ocasiones que requiere una decisión.
2. En la segunda etapa propone la previsión y el análisis de los acontecimientos provocados por cada acción.
3. En la tercera etapa propone la selección de una acción entre todas las posibles acciones.

⁸¹MORALES Mayra, “la toma de decisiones individual de acuerdo a las ideas de Herbert Simon”, disponible en:http://www.concyteg.gob.mx/formulario/MT/MT2010/MT14/SESION1/MT141_MMORALEST_242.pdf (consultado el 12 de junio de 2014).

⁸²Op Cit, BOREA, p. 3.

⁸³Ibid, p. 4.

El fin último de la toma de decisiones será satisfacer necesidades (individuales generalmente, en temas concerniente a lo público, se supondrían necesidades colectivas). Hay dos tipos de decisión, según Simon, que son: 1). Las programadas y 2). Las no programadas, se explicaran a continuación:

Las decisiones programadas son aquellas las cuales los individuos ya desarrollan como una rutina, después de que ellos la realizan de manera repetitiva esta queda almacenada en la memoria de largo plazo. (...) Las decisiones no programadas, por el contrario, son aquellas que cada vez que surgen, surgen con algo nuevo de modo que no se ha podido establecer un patrón que las rija y del mismo modo no hay algo establecido específico que ayude a la base de su decisión⁸⁴.

Una estrategia puede ser una serie de elecciones tomadas, que Simon sintetiza de la siguiente forma:

- Inteligencia: identificar el problema, reconocer los hechos que lo rodean, identificar y reconocer oportunidades, buscar información y escudriñarla.
- Diseño: “diseñar” estrategias para solucionar el problema, o mejorar el tema en cuestión. Generar alternativas de solución.
- Elección: evaluar las consecuencias en cada caso de los diseños de solución y tomar una elección o una decisión, dejando un plan B por algún contratiempo.

Sin embargo y a pesar de que el individuo trate superficialmente de ver las consecuencias de cada elección, no es una búsqueda exhaustiva debido a la limitación cognitiva del ser humano.

La toma de decisiones simplemente es el acto de elegir entre alternativas posibles sobre las cuales existe incertidumbre. En la política exterior quizás más que en la política nacional –porque el terreno de la anterior quizás es

⁸⁴Ibid.

menos familiar-las alternativas políticas pocas veces están dadas. A menudo deben formularse a tientas en el contexto de una situación total en la cual los desacuerdos surgirán en torno de cuál evaluación de la situación es más válida, qué alternativas existen, las consecuencias que es probable que fluyan en diversas elecciones y los valores que deberían servir como criterio para distribuir las diversas alternativas de las más preferibles a las menos⁸⁵.

Así mismo, ese proceso para la toma de una decisión puede diferir según los diferentes puntos de vista de las personas. Pero, pese a esto, para optimizar este proceso o dicho de otro modo para hacer mejor la decisión que se va a llegar a tomar, se debe tener de en cuenta de manera clara y precisa de los siguientes elementos que conforman un modelo de análisis:

1. El efecto que producirá nuestra decisión en un futuro, ya sea cercano o lejano.
2. La técnica y herramientas que debo usar y en las cual me puedo apoyar durante el proceso de la toma de la decisión e incluso en el mismo momento de esta.
3. Y las condiciones que son particulares a cada individuo, que dependen de en si como tal la persona, de su personalidad, su cultura y sus valores, que puede ser denominada: Factor humano.⁸⁶

La estrategia para la toma de decisiones puede relacionarse con las siguientes aptitudes:

1). El aprendizaje: definido por Simon como *“todo cambio en un sistema que produce un cambio más o menos permanente en su capacidad para adaptarse a su entorno”*⁸⁷ el aprendizaje es entonces, los nuevos conocimientos adquiridos a través de las consecuencias vividas en las diversas tomas de decisiones, y por ello es un modo de adaptación. Del aprendizaje emanan dos factores importantes como: los hábitos y el aprender haciendo: *los Hábitos* son patrones de comportamientos los cuales desempeñan una labor importante en el proceso de la toma de las decisiones puesto que si por ejemplo el individuo observa o identifica que una situación es similar a otra, este puede emplear acciones similares para esperar ciertas respuestas, basándose en la experiencia del mismo individuo en la anterior situación. *Aprender Haciendo*: podría decirse que es la “raíz” de la anterior, por ejemplo si el individuo por el contrario identifica una situación nunca antes vivida, debe aprender haciendo, es decir es la

⁸⁵Op Cit, TEORIA DE LA TOMA DE DECISIONES, p. 481.

⁸⁶Op Cit MORALES, p. 8

⁸⁷Ibid. 9

capacidad del individuo de adquirir, manejar y generar nuevo conocimiento, lo cual acompaña directamente la necesidad del individuo de adquirir cada vez más conocimiento u obtener aprendizaje.

2). La docilidad e imitación, básicamente la docilidad de un individuo está en la capacidad de modificar su comportamiento dependiendo del contexto esto permite no quedarse en el obtener el aprendizaje o conocimiento de las cosas por el experimentar, prueba y error sino que a través de la percepción de las generalidades del mundo, comunicación con otros seres, y observación de situaciones de otros seres e imitación, lo cual permite evitar o disminuir el proceso de prueba y error en el aprendizaje.

3).Heurísticas: según Simon las heurísticas “son búsquedas selectivas a partir de reglas de sentido común”, es decir que una forma de la toma de decisiones es crear alternativas que respondan satisfactoriamente ante problemas que al parecer no tuvieran soluciones probadas.

4). Planeación y predicción: como la misma palabra indica planeación es, diseñar, planear estratégicamente después de organizar debidamente todos los aspectos del tema en cuestión tratado y enlazar unos con otros para llegar a la planeación estratégica como tal previendo un resultado inmediato o una consecuencia con un alto grado de certeza de lo que pudiera ocurrir, en base al conocimiento previo y las relaciones causales que esta pueda tener.

5). La intuición: su concepto se podría resumir es reacción o respuesta rápida, resultado del conocimiento ya adquirido y que por ende está grabado en la memoria, este permite el reconocimiento de problemas y alternativas de solución.

6) Altruismo: este concepto va ligado a la capacidad que tenemos los seres humanos de preocuparnos por los demás, por beneficiar y de algún modo no dañar a otro individuo, de esta forma en la toma de decisiones nos rige de algún modo, o quizá regir no es el término adecuado pero si incidir, entonces el altruismo sería factor de incidencia en la toma de decisiones puesto que estos en primera instancia buscan satisfacer las necesidades individuales, mas sin embargo en un nivel externo busca beneficiar y en alguna medida satisfacer lo relacionado con los vínculos sociales que lo rodean⁸⁸.

Los modelos de criterios que se pueden encontrar en el momento de tomar una decisión y las funciones administrativas de la toma de decisiones. Por un lado, Los Modelos de criterios de decisión se pueden resumir en:

- Certeza: Sabemos con seguridad cuáles son los efectos de las decisiones que lleguemos a tomar.
- Riesgo: No sabemos qué ocurrirá tomando determinadas decisiones, pero si sabemos que puede ocurrir y cuál es la probabilidad de ello.
- Incertidumbre estructurada: No sabemos qué ocurrirá tomando terminadas decisiones, pero si sabemos que puede ocurrir de entre varias posibilidades.

⁸⁸Ibid, p.p. 8-15.

- Incertidumbre no estructurada: En este caso no sabemos qué puede ocurrir ni tampoco que probabilidades hay para cada posibilidad. Es cuando no se tiene idea de que puede pasar.

Por otro lado, La toma de decisiones en una organización (en nuestro caso de estudio, el Estado como organización) incluye cuatro funciones administrativas que son:

- Planeación: Está conformado por los procedimientos, presupuestos, programas, políticas, estrategias, objetivos y propósitos.
- Organización: Está conformado por la división del trabajo, descripción de funciones, departamentalización y jerarquización.
- Dirección o Ejecución: Está conformado por la supervisión, la comunicación, la motivación y la integración.
- Control: Está conformado por la retroalimentación, la corrección y la medición⁸⁹.

En el caso colombiano hay tres principios rectores que enmarcan la política exterior los cuales varían dependiendo del gobierno, al igual que los objetivos estratégicos y líneas de acción, que se supondría que se ajustara al contexto junto con el gobierno en el cual se desarrolle. Los actores internacionales de mayor importancia para la política exterior colombiana son en una amplia generalidad, América Latina y el Caribe y sus países limítrofes, que son de suma importancia debido a que comparten una ubicación geográfica por lo que lo ideal sería compartir ciertos objetivos para el nivel de desarrollo y las iniciativas orientadas hacia la estabilidad política y bienestar económico, sería aquí cuando entra la cooperación regional y concertación en foros internacionales⁹⁰. La relación con Norteamérica, Europa, la cuenca del Pacífico y en menor medida Medio Oriente y África.

En el último siglo se ha modificado la manera de tomar decisiones: los instrumentos de política exterior y en la construcción de alianzas regionales e internacionales de

⁸⁹Op Cit, HOLSTI

⁹⁰MRE, "Actuar en el Mundo. La política Exterior Colombiana frente al siglo XXI" República de Colombia, Ministerio de Relaciones Internacionales. Introducción, p. A1.

Colombia⁹¹. Los motivos de estas transformaciones tienen relación con los constantes cambios que se presentan en el Estado, la participación de nuevos actores no gubernamentales, las nuevas formas de asociación, diferentes a las existentes anteriormente. La creación de estrategias a nivel internacional debe incluir a estas organizaciones.

Los diferentes instrumentos que se utilizan en un país surgen de las prioridades de la política exterior. Existen diferentes tipos de instrumentos:

- Análisis y reflexión
- Planificación y estrategia
- Información
- Operacionales
- De apoyo⁹²

Para describir dichas características hay que tener en cuenta que no todas son medibles y objetivas, ejemplos de estas son la historia, la tradición, el prestigio y la legitimidad.⁹³ A diferencia de esas podemos encontrar en las medibles y objetivas características como: temas relacionados con la ubicación geográfica y los recursos naturales, indicadores económicos como el PIB, indicadores de crecimiento económico, población y nivel de educación. Así mismo, también hay características en términos de su proyección internacional, la construcción de alianzas y la actuación en el ámbito bilateral y multilateral, que se relacionan con la confianza, la representatividad y la capacidad de liderar y construir consensos⁹⁴.

Colombia geográficamente, tiene unas condiciones de importancia estratégica, es el tercer país en biodiversidad, considerado uno de los diecinueve países mega diversos. De igual manera, cuenta con gran cantidad de recursos energéticos. Lo que puede

⁹¹ARDILA Martha, "Colombia: ¿Una potencia en desarrollo?: escenarios y desafíos para su política exterior". Stefan Jost, Konrad-Adenauer-Stiftung. Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2012, p. 91.

⁹²Ibid, p. 92.

⁹³ Ibid, p. 93

⁹⁴Ibid, p. 93.

llamar la atención de inversionistas internacionales, los que serviría para mejorar la capacidad de negociación, de creación de alianzas con otros países y la inserción internacional.

Sin embargo, a pesar de estas características se desaprovechan muchas oportunidades y no se saca provecho de su ubicación geográfica. Durante el gobierno Uribe, se cerraron varias de las representaciones diplomáticas en Asia y el Caribe.

Pero a pesar de estos problemas internos, Colombia a su vez posee una serie de problemas externos como:

- La relación con Estados Unidos ha generado desconfianza entre los países de Suramérica.
- La inclusión del terrorismo en la agenda internacional, el lavado de activos y el narcotráfico han hecho difícil la cooperación.

Si se habla de toma de decisiones en la política exterior general, no debería existir una institucionalización y estructuración como tal de esta, sino que la toma de estas decisiones debería realizarse dependiendo del contexto y del asunto que se trate. Esto hace que Colombia, gracias a sus comportamientos variables, no sea fácilmente predecible⁹⁵. Ocurre en ocasiones que las decisiones se toman en Colombia de manera personal y limitan el consenso dejando a un lado la transparencia, pero es necesario aclarar que el poder político del jefe de Estado no es suficiente⁹⁶.

Finalmente, la toma de decisiones de política exterior en Colombia, no se rigen por parámetros establecidos ampliamente con antelación, lo que permite un alto grado de

⁹⁵Ibid, p. 95.

⁹⁶PALOMEQUE Carlos, "*Política exterior estratégica para Colombia*", disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis16.pdf>, (consultado el 18 de julio de 2014).

discrecionalidad sobre el presidente que se encuentre en ejercicio. De esta manera, la posibilidad de decidir de acuerdo con los méritos entre quienes hacen carrera diplomática, se sustituye por quienes hayan hecho favores políticos y por premio o por protección, son enviados a representar a Colombia e improvisar en el intento, ya sea para continuar realizando favores para el gobierno o en su defecto el gobernante de turno, o para sacar provecho en beneficio propio de la condición diplomática que ostente. (Ver Anexo 3)

1.3 Colombia: Potencia regional dentro del constructivismo y neoliberalismo

El desarrollo de los países es proporcional a su capacidad de gobernarse. En ese sentido, existen clasificaciones de potencias internacionales, superpotencias y potencias medias. Las potencias internacionales son aquellas que desempeñan “capacidad de controlar las reglas del juego en uno o varios ámbitos-clave de competición y según su agilidad para relacionar tales ámbitos para alcanzar con ello una ventaja”⁹⁷.

Esto implica que el país sea considerablemente fuerte en aspectos de fuerza material como la abundancia de recursos naturales, un territorio productivo, un constante desarrollo tecnológico, una capacidad militar imponente y una independencia internacional en el sentido que el país sea capaz de satisfacer demandas tanto nacionales como de comercio exterior. Una superpotencia podría ser el Estado capaz y de imponerse en la comunidad internacional, haciendo fuerte su economía para conseguir un aparato militar más robusto. También existen las potencias medias o regionales, que tienen menor influencia sobre los demás países pero que de cierta manera consiguen resultados frente a sus intereses particulares. Estos serán en proporción una superpotencia en su región, como la superpotencia en el mundo.

CALDUCH⁹⁸ define como potencias regionales a aquellos estados que no son capaces de imponerse mundialmente pero que en un área más considerable y fronteriza intervienen política, económica, ideológica y militarmente. Para ser potencias necesitan pertenecer a una región específica, considerarse así mismos como tal, obtener

⁹⁷ CALDUCH R, *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, p. 19.

⁹⁸ Ibid.

reconocimiento especial en las decisiones de la región, mantener buenas relaciones con los otros miembros regionales, defender la seguridad de todos, legitimarse ante los otros Estados como potencia y mantenerse en constante participación de espacios de participación regionales y mundiales. Por otro lado, también le otorga a estos Estados lo que define como una “doble actuación”. Con esto se refiere a que son mediadores entre las grandes potencias y los pequeños Estados, al igual que atraen a los grandes países al sector.

Todas estas clasificaciones se pueden dar gracias a la utilización de distintas teorías de relaciones internacionales. Puesto que cada Estado es autónomo al escoger como desempeñarse, estos se desenvuelven bajo criterios de diferentes tipos de relaciones. Entendiendo dichas relaciones como “(...) el núcleo principal de conexión entre la vida nacional y la realidad internacional”⁹⁹. Dentro de las teorías internacionalistas se reconocen las corrientes constructivistas, conductistas, marxistas, realistas, idealistas, transnacionalitas, entre otras. (Ver Anexo 4)

En la actualidad se podrían reconocer 35 potencias regionales en todo el mundo. Pasando desde Pakistán y Arabia Saudita en Asia, por Egipto, Ghana, Etiopía en África, además de Italia, Francia, Inglaterra, Alemania, España y Polonia en Europa hasta México, Brasil y Argentina en América, por nombrar algunos. Colombia, a pesar de ser un país que está en constante desarrollo según el IDH¹⁰⁰ (Índice de Desarrollo Humano) no se considera aún potencia regional. (Ver Anexo 5)

Para ello, un análisis desde el constructivismo diría que: “El énfasis en la idea de que las estructuras sociales¹⁰¹ (incluyendo las que regulan las interacciones internacionales)

⁹⁹ CALDUCH R. “*Dinámica de la sociedad internacional*”, CEURA, Madrid, 1993, p. 1

¹⁰⁰ Indicador propuesto por el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo para medir el nivel de desarrollo humano de un territorio. Tiene en cuenta *la longevidad*, medida en función de la esperanza de vida al nacer. El *Nivel educacional*, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior. Nivel de vida, medido por el PIB real per cápita en dólares. En 2012 el índice de desarrollo humano (IDH) en Colombia fue 0,719, lo que lo ubica entre los países con alto nivel de desarrollo humano. (Disponible en: <http://www.datosmacro.com/idh/colombia>) (Consultado el 19 de junio de 2014)

¹⁰¹ “La etiqueta de “constructivismo” para designar un programa de investigación en Relaciones Internacionales alternativo a los existentes fue acuñada por Nicholas Onuf en 1989, en su obra *World of Our Making*, sin embargo, el autor más representativo de esta corriente es Alexander Wendt, quien en 1987 ya había planteado el tema central de la problemática constructivista: la mutua constitución de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales. (En: Went Alexander, “*The agent-structure problem in international relations theory*”, tomado de <http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/wendt%201987.pdf> (consultado el 17 de junio de 2014)). Posteriormente Wendt adoptó para sí el rótulo de “constructivista moderno” (para diferenciarse de los

están socialmente construidas es un rasgo común a todos los enfoques reflectivistas”¹⁰². De esta manera, se relacionan los factores socio cognitivos con la actividad económica del país y la teorización inductiva e interpretativa del comportamiento colombiano en las relaciones con sus vecinos.

En segunda medida se analiza el Neoliberalismo como herramienta que busca construir un concepto de política mundial a través del liberalismo clásico y conceptualizar la realidad internacional a través de las relaciones transnacionales que conllevan al entendimiento de las concepciones liberales clásicas así como las nociones paradigmáticas del enfoque multidimensional productivo.

Establecer un debate sobre estas dos corrientes y su aplicación en el caso colombiano podría contribuir al reconocimiento de Colombia como una potencia regional en Suramérica. No obstante, antes de abrir debate sobre estas corrientes, es necesario hacer una aproximación a cómo funcionan las relaciones internacionales en el sur de América y de qué manera los agentes internacionales actúan para conseguir su hegemonía regional.

a. Relaciones en Suramérica: entre la cooperación y la lucha productiva

La hegemonía regional en Suramérica es un título que todos quieren poseer. Los conflictos que ello alberga generan diferentes enfoques de análisis para las relaciones internacionales. No obstante, no se va a proponer el ejemplo de integración regional como mecanismo de cooperación sino como herramienta que usan las posibles potencias para establecer su poder e influencia en el sistema internacional suramericano.

En vista de que Estados Unidos es hegemón mundial en temas militares, no se determina este como un criterio central para hablar de una potencia regional. Para algunos pensadores:

“constructivistas postmodernos” como Ashley o Walker) y señaló también a John G”

¹⁰²SALOMON Mónica. *“la Teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Dialogo, disidencia, aproximaciones”*. Madrid. 2002, p. 38.

El sistema internacional es estable cuando existe una potencia dominante. La potencia dominante define y hace valer las reglas del sistema internacional. Esas reglas proyectan y difunden las pautas de asignación (allocation) internas de la potencia dominante respecto a los recursos políticos y económicos a nivel internacional. Lo que determina ventajas materiales para la potencia dominante, pero también legitimidad – sobre la base de los éxitos económicos y políticos internos – para los principios del orden internacional¹⁰³.

En este sentido, la tendencia en materia de interacción está relacionada con los procesos de regionalización del intercambio económico y las relaciones políticas en el continente. “La regionalización favorece la emergencia de potencias regionales, pero también promueve conflictos por el liderazgo regional o subregional, como lo demuestra el conflicto sobre la creación de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) entre Estados Unidos y Brasil, y el empeño paralelo por parte de Brasil de realizar un proyecto de cooperación económico y político solamente con los países sudamericanos”¹⁰⁴.

Algunas características de las potencias regionales¹⁰⁵ pueden ser: tener capacidad de frenar coaliciones en la región y poseer gran influencia en ella, así como la participación activa en foros internacionales a nivel global y la diferenciación en la formulación de políticas internacionales así como de la institucionalidad que deben albergar.

En Suramérica se podrían hacer mención a Brasil, Argentina y Colombia ya que su participación ha generado una dinámica institucional que hace posible ejercer un papel importante en la región; tal como, muestra la voluntad para ejercer un papel destacado y cuenta con los recursos necesarios para controlar la zona de la misma manera en que

¹⁰³ GIGA working papers. “potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de analisis” En Dynamic of violence and security cooperation No 30. October 2006. Disponible en: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp30_nolte.pdf

¹⁰⁴ *Ibid.* p. 6

¹⁰⁵ Las potencias medias tienen capacidad de influir en la agenda internacional, considerando nuevos temas. Como la *diplomacia de nicho*, mediante el desarrollo de capacidades específicas y el uso de los recursos necesarios como las misiones de paz, con las que logran mayor prestigio e influencia en política internacional. Las potencias medias logran conformar coaliciones con ONGs y organizaciones humanitarias de carácter internacional para impactar positivamente en la humanidad. Después del 11 de septiembre de 2001 algunas potencias medias tradicionales han aumentado sus capacidades militares.

genera políticas de seguridad; finalmente, tienen apoyo de potencias externas que le permiten generar mecanismos de influencia en la política internacional de la región.

Brasil es el coloso de la región ya que a pesar de la crisis económica de 2008, el déficit que ha generado este país no ha constituido una debilidad a nivel regional. De hecho, hace parte de los países con reconocimiento global como los que conforman el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) que hace referencia a las nuevas economías emergentes que tienen un ascenso e injerencia en la comunidad internacional y han ganado mucha capacidad de influencia en la comunidad internacional. Brasil ha conseguido incrementar sus reservas energéticas, ha generado un interés geopolítico en la zona así como su participación activa en la lucha mundial contra el terrorismo.

Presidentes como Cardoso y Lula se esforzaron por obtener apoyo de sus socios internacionales y de los países vecinos para lograr un consenso sobre las medidas necesarias para garantizar la estabilidad en la región, y también se ofrecieron como mediadores en varios conflictos internacionales, aprovechando la reputación de una política exterior autónoma que se desenvuelve con igual facilidad tanto en el Norte como en el Sur”¹⁰⁶.

Respecto a las relaciones diplomáticas que alberga Brasil, se puede destacar la cercanía tanto con el gobierno de Obama como con el de Castro. Tal así es su dinámica en la diplomacia y la política mundial que ha intentado reorientar las relaciones de Estados Unidos respecto a Cuba y se ha ofrecido como mediador para afianzar las relaciones interamericanas.

Colombia se ha caracterizado por ser fiel aliado de la derecha americana con una cooperación militar de doble vía con Estados Unidos, instalando bases, radares, centros de entrenamiento en su propio territorio y recibiendo ayuda económica, técnica y representada en arsenal militar. Su capacidad para conseguir convenios sur-sur ha permitido que Colombia gane mayor protagonismo y poder regional. Sin embargo, ha habido momentos en que su cercanía con Estados Unidos, le ha servido para aislarse de

¹⁰⁶ GRABENDORFF Wolf. “*Brasil de coloso regional a potencia global*”, en: Nueva sociedad No 226. 2009, p. 162.

la dinámica subcontinental, que ofrecía un giro hacia la izquierda en un momento en que probablemente Colombia era el único aliado en la región.

Colombia ofrece elementos de estudio muy particulares. A pesar de llevar el estigma del narcotráfico, tener un conflicto armado de más de 60 años, unos niveles de desigualdad escandalosos, entre otros elementos, tiene un crecimiento económico sostenido, con una inflación controlada y una tasa de desempleo cercana a un dígito.

En muchas ocasiones Colombia “fue percibido como un Estado frágil, incipiente en conflicto o que atraviesa dificultades políticas, sociales y económicas, con obstáculos para mantener su gobernabilidad. Las virtudes de estas potencias emergentes son más económicas que sociopolíticas: se caracterizan por ser atractivas para la inversión extranjera”¹⁰⁷.

b. Colombia constructivista: pasos hacia potencia regional primaria

Desde la óptica constructivista, el potencial que posee Colombia en el orden multipolar está determinado por uno de sus factores de mayor interés: la seguridad. Las ambiciones de Colombia para ser una potencia primaria están limitadas por un rol a nivel global. Su problema está desenvuelto en una idea: “una buena teoría de política exterior primero debe plantearse qué efecto tiene el sistema internacional sobre la conducta nacional, dado que el aspecto más fácil de generalizar de un Estado, en relaciones internacionales, es su posición relativa en el sistema internacional”¹⁰⁸.

Si bien es cierto que Colombia establece muy buenas relaciones con Estados Unidos, debería ampliar sus horizontes y buscar aliados con los que establezca una política exterior congruente a sus intereses. De esta manera, el ejercicio de su diplomacia estará en el marco de la formulación de políticas entre el centro y la periferia así como el impacto de sus intereses a nivel mundial. El constructivismo afirma que “el poder es tanto material como discursivo, el comportamiento patronado a través del tiempo debe

¹⁰⁷ ARDILA, Martha. “Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre el sur y Centroamérica” Universidad Javeriana. Papel Político, Bogotá, vol 17, enero-julio 2012, p.p., 293-319. Disponible en: <http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/uploads/PAPO%2017%201%20%20Art%2010.pdf>

¹⁰⁸ PASTRANA Eduardo, JOST Stefan, “Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?”, Universidad Javeriana. Bogotá, 2012. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/9113-1442-1-30.pdf> p. 25

ser entendido como el resultado del poder material (o lo económico) trabajando en concordancia con estructuras ideológicas, prácticas sociales, normas institucionalizadas y redes intersubjetivas de significado”¹⁰⁹. Desde este punto, se puede decir que Colombia es afortunada al estar dentro de las potencias secundarias puesto que desde la caída del muro de Berlín, la dinamización de las relaciones internacionales ha generado debates acerca del ascenso de nuevos poderes que cambiarían la perspectiva hegemónica que tiene las jerarquías internacionales de poder.

Más específicamente, la planteamiento de que el mundo multiregional y multidimensional está creando diferentes tipos de polos para equilibrar las relaciones internacionales en el corto plazo generando en Colombia un rol regional que se dinamiza con el resto de potencias emergentes y las directrices de las Naciones Unidas

Asimismo, la constitución de instituciones dentro de los sistemas internacionales percibido como “las instituciones no son algo que los actores construyan racionalmente de acuerdo a sus intereses, dado que ellos actúan en meta-instituciones (por ej. El principio de soberanía) que crean los actores en lugar de ser al revés. Las instituciones y los actores se constituyen unos a otras mutuamente”¹¹⁰.

Las relaciones de poder identifican a Colombia como parte de un núcleo integrador que hace parte de Centroamérica y de Suramérica. En efecto, se deben establecer características teórico-conceptuales que conducirían a la estructuración de lo que se conoce como la interdependencia compleja¹¹¹, en la que los Estados y las sociedades están sujetas a controles bilaterales y multilaterales que conforman el objeto de cooperación o integración de los Estados.

¹⁰⁹LUNA Carlos, “¿el constructivismo social es una teoría para el estudio de la política internacional o un esquema para el análisis de la política exterior?”, En: Jornadas de Relaciones Internacionales: FLACSO – Área de relaciones internacionales. 2009. Disponible en: <http://www.resumenessociales.com.ar/cienciapolitica/La%20UES%20CP/Teoria%20de%20las%20Relaciones%20Internacionales/Cimadamore/constructivismo.pdf>

¹¹⁰Ibid., pág. 26

¹¹¹ “El poder, en términos de los autores, se entiende como el control que se tiene sobre las salidas (outcomes) de las relaciones que se dan en los regímenes donde se establece la interdependencia. Esto se diferencia de la concepción más cercana a Max Weber del poder, donde este se caracteriza por la capacidad de una persona de que otra haga lo que esta quiera aun contra su voluntad. Si en vez de “persona” se cambia el término por “actor”, se tendría lo que los autores caracterizan en su reflexión sobre el poder. No obstante, como se señaló, el concepto que se maneja es aquel que da a un actor o conjunto de actores “el control sobre las salidas” .La vulnerabilidad se refiere a la susceptibilidad de un actor de sufrir los costos de eventos impuestos externamente, aún cuando se hayan cambiado las políticas”. Op. cit. LUNA p. 6

En la actualidad, existen compromisos e intercambios multilaterales en la región principalmente entre Colombia y Brasil que podrían llevar a “institucionalizar, a largo plazo, una alianza estratégica multitemática y de largo plazo con repercusiones importantes para afianzar los procesos de integración al interior de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), de la misma manera, se ha desarrollado en muy poco tiempo la Alianza del Pacífico, que reúne a México, Perú, Chile y Colombia y que tiene un enorme potencial. En el fortalecimiento de la cooperación bilateral se han venido involucrando mecanismos y programas conjuntos tanto en temas tradicionales (comercio, seguridad fronteriza, tecnología militar), como en asuntos nuevos o que antes no se trataban en este ámbito (educación, medio ambiente)”¹¹²

El constructivismo para el caso colombiano podría contribuir a generar situaciones que hagan que el país sobresalga en el sistema internacional. El análisis de la política exterior colombiana bajo esta óptica propone la intervención colombiana en los mercados y diplomacia internacional para captar la mayor cantidad de poder en la región si quiere ser considerada una potencia regional.

c. Crítica del neoliberalismo y la conquista de mercados en Suramérica: oportunidad para Colombia

El liberalismo en las relaciones internacionales explica de una manera institucionalizada los factores que rodean la política exterior de los Estados en la que los fenómenos se centran en el poder de los Estados y en la evaluación de reglas y normas que permiten el entendimiento de las interacciones e intereses de los países. Los individuos y grupos, serán los responsables de establecer políticas domésticas a través de las diferentes demandas económicas que se establezcan en la lucha por la aplicación de intereses privados. Una ayuda del realismo – o neorealismo¹¹³ mejor dicho – será útil a su

¹¹²Op. Cit. PASTRANA y JOST p. 14

¹¹³ “Otro punto que resalta es el de la cooperación. Explica que pese a que los realistas sólo piensen en términos de conflictos, según el neoliberalismo, los Estados buscan antes, la cooperación. Prueba de esto es que el comercio es siempre más barato que la guerra. No es que niegue la guerra, pero el autor se esfuerza en sacarle el peso que siempre parece haber tenido. Ya nombrado el asunto del comercio, se podría decir que es esta una de las piedras angulares de sus postulados. El comercio, que claramente debe ser libre, es lo que generará una sociedad internacional de la mano de la interdependencia. Las preferencias de los Estados sumados al comportamiento de

explicación, al invocar cuestiones como poder y conflicto para determinar por qué tal clase y no otra, logró imponer sus objetivos e incluso identidad a otras clases”¹¹⁴.

El Estado para esta corriente no es un actor, es un representante que captura las voluntades de sus ciudadanos, que es construido y reconstruido por coaliciones de grupos sociales que pueden llevar a cabo objetivos comunes que de manera particular no podrían hacerlo.

Un agente es, o depende de, un ser humano que es capaz de escoger y de actuar con base en esta escogencia en algún ambiente social. Digo “depende de” porque los seres humanos, como agentes, pueden crear personas ficticias como el Estado y otorgarles a estas personas agencia al autorizar a algún ser humano, como agente, a actuar por ellos (...). Las principales características de los agentes son intencionalidad y significado. En contraste, el término “estructura” sí tiene un sabor determinista (...). La estructura social se refiere a patrones recurrentes de comportamiento social y especialmente a aquellos patrones que parecieran fijar límites a la agencia humana (...). La estructura, ya sea como patrones observables o principios subyacentes, está separada del agente pero permanece motivando la acción social¹¹⁵.

d. Reflexiones desde el constructivismo

Primero, desde el constructivismo se puede analizar la manera en que está configurado el Estado colombiano en relación con la teoría constructivista. La Comisión de Estudios sobre la Violencia define el conflicto colombiano como una construcción social que dificulta su proyección en el continente “¿cómo sumar la discriminación por pertenecer a una etnia, los correazos a un niño, la violencia del pájaro loco, la eliminación de los miembros de la Unión Patriótica, el carro bomba al DAS, la tortura que un capitán del ejército infringe a un disidente, los sufrimientos debidos al

otros Estados dará como resultado la política de la interdependencia, vital en el sistema internacional, con todos sus derechos y deberes correspondientes” tomado de BRIZUELA, Laura. “el nuevo neoliberalismo como teoría de las relaciones internacionales” junio 4 de 2012. Disponible en: <http://pautaglobal.wordpress.com/2012/06/04/el-nuevo-neoliberalismo-como-teoria-de-las-relaciones-internacionales/>

¹¹⁴Ibid

¹¹⁵Op. Cit. LUNA p. 54

transporte urbano, la destrucción causada por una toma de la guerrilla, la desigualdad del ingreso o la falta de servicios públicos en los barrios pobres?”¹¹⁶.

Dentro del constructivismo, la acción social implica resultados que pueden alterar las relaciones entre los distintos agentes del sistema internacional. Considerar al Estado como una organización política genera representación de problemas sociales que pueden entrar en conflicto con intereses transnacionales. Por ello, los sistemas políticos actuales se configuran como tal para que los sujetos que se envuelvan entre ellas estén investidos de legalidad y legitimidad. En Colombia, el conflicto posee dimensiones transfronterizas que pueden limitar la acción estatal en negociaciones internacionales. “los hechos, que se reflejan en los análisis históricos-comparativos y en estadísticas, no corroboran la línea de reflexión que inauguró la Comisión de Estudios sobre la violencia”¹¹⁷.

Del mismo modo, hay que tener en cuenta lo planteado por Llorente en donde afirma: “Buena parte del éxito de la FARC es su relación con el crecimiento militar y su expansión territorial se ha debido a la manera eficiente como ha multiplicado sus frentes a partir del desdoblamiento de los ya existentes”¹¹⁸. Es decir, en términos generales, las construcciones sociales que se proyectan como catalizador en las relaciones internacionales contienen un proceso de creación histórico y cultural que describe fases conflictivas desde mediados de los 50 y que determinan la organización política y militar de Colombia.

Dentro del constructivismo, si se tiene en cuenta la definición de Estado como organización política o como congruencia de voluntades, se debe tener en cuenta el sometimiento “a ciertas normas y llenar requisitos mínimos (...) lo que determina y compele a moverse entre ciertos límites que no se precisan. Constituidos por la interrelación de fuerzas sociales, queda en manos de quien ejerza el poder, la facultad para valorarlos y decidir su influjo.”¹¹⁹ Teniendo en cuenta ello, la política exterior, entendida como un proceso, permite ver las interacciones que se dan tanto al interior

¹¹⁶ MARTÍNEZ, Astrid, comp. “Violencia y crimen : ensayos en memoria de Fernando Gaitán Daza” Universidad Externado de Colombia p. 56

¹¹⁷ Ibíd. p. 58

¹¹⁸ LLORENTE María Victoria. “Reconocer la guerra para construir la paz”, Cerec; Uniandes, 1999. P. 28-29

¹¹⁹ MELO Gabriel. “El estado y la constitución”, Temis, 1967. p. 42-43

como al exterior del mismo estado. El análisis de la política exterior que proponía Rousseau involucraba a las estructuras de unidad y la microestructura que fijaba la dinámica de las instituciones, los agentes y las reglas con el objeto de mostrar como las fuerzas colectivas influían en la construcción del Estado.

En cuanto al aspecto socioeconómico, Colombia es catalogada nominalmente como un país de renta media-alta por su PIB per cápita pero con una tasa de pobreza cercana al 37,37% para 2010. En 2011 se reportó una caída gradual al 34.1% o 1.2 millones de ciudadanos que dejaron de ser pobres¹²⁰. Contrastando lo anterior con los postulados constructivistas, hay que hacer hincapié en la manera en cómo se implementan las políticas públicas “-como sustitutivo de la revolución- las políticas públicas deben estar coordinadas y proyectadas a gran alcance que lleven gradualmente la economía del país a funcionar de acuerdo con los intereses de la mayoría de los ciudadanos”¹²¹

De esta manera, las nociones que se tienen respecto al concepto de constructivismo giran alrededor del de soberanía. Por lo tanto, es importante definir la manera en cómo se vinculan las relaciones sociales particulares que llegan a construir las generalidades sociales que definen el carácter, comportamiento y dinamismo de los Estados. “De individuo en individuo, de grupo a grupo, se desarrollan rivalidades y se suscitan diferencias. Estos antagonismos no desgarran un cuerpo político unido por una vinculación instituida hacia un mismo soberano”¹²².

Ahora, se puede decir que este problema se puede ver desde una perspectiva marxista en la medida en que como lo define el propio Marx: “(la relación entre el Estado con la sociedad civil) forma un factor de cohesión de una unidad de formación, y el Estado, lugar de condensación de las diversas contradicciones de las instancias, puede descifrarse, pues el problema político-historia designa la estructura¹²³ como un nivel

¹²⁰ Pobreza en Colombia afectó al 34.1 % de la población en 2011. (consultado el 17 de mayo de 2014). Disponible en <http://www.elespectador.com/economia/articulo-346885-pobreza-colombiaafecto-al-341-de-poblacion-2011>

¹²¹ MYRDAL Gunnar, “*La pobreza de las naciones*” Siglo Veintiuno Editores, 1898, p. 18-19

¹²² DE JUVENEL Bertrand, “*La soberanía*” Editorial Comares, 2000, pp. 32-33.

¹²³ “Cada Estado tendrá entonces preferencias, que serán las de las clases dominantes. Estas preferencias se pondrán en práctica a través de las estrategias, que el autor separa muy bien. “No siempre las estrategias son fiel imagen de las preferencias”, aclara. Tampoco el interés nacional, como lo entendemos, tiene lugar en el neoliberalismo, ya que al tratarse de grupos, se hablará en cambio de las preferencias de esos grupos” .Op Cit, BRIZUELAS

específico de una formación y como un lugar motor de la historia”¹²⁴. En adición, la situación de Colombia y su percepción del constructivismo puede ser criticada, en el sentido metodológico por Marx en la que la enajenación de los sistemas productivos llevan a la acción colectiva que en últimas altera la manera en que Colombia se integra en la región: “el silencio de la economía política entra en contradicción entre la teoría de que el trabajo es la fuente de la propiedad –la riqueza- y la teoría de que el salario es el poder que tiene el dinero sobre el trabajo”¹²⁵.

Respecto a lo que define el constructivismo respecto a la ley y la norma, se puede comparar con los postulados de Montesquieu en el que define en el espíritu de las leyes como fundamentos del derecho natural: “la verdadera ley es la recta razón en armonía con la naturaleza; es aplicación universal, inmutable y sempiterna: incita al cumplimiento del deber por medio de sus órdenes y aparta de las obras injustas por medio de sus prohibiciones y sin embargo, ni impone sus órdenes o prohibiciones a los buenos en vano, ni produce ningún efecto en los malos al mandar o prohibir”¹²⁶.

¹²⁴ POULANTZAS, Nicos. *“Poder político y clases sociales en el Estado capitalista”*, Siglo veintiuno editores, Colombia, p.45.

¹²⁵ RICOEUR Paul,. *“Ideología y utopía”* Gedisa, Barcelona, p. 81.

¹²⁶ ROZO Eduardo, *“Evolución de las ideas políticas”*, Universidad Externado de Colombia, 1980, p.57.

II.

LO QUE NOS HAN CONTADO

*“No apostaría un centavo por un pueblo
que no reconoce su pasado”*

Paul Valery

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, se dieron las condiciones para instalar una mesa de diálogo, tendiente a avanzar en la construcción de la paz. Sin embargo, En el actual contexto de diálogos en La Habana, se han abierto debates relacionados con la historia. La historia de Colombia ha sido contada y reconstruida, más por extranjeros que por Colombianos, en la introducción se consideraron las aproximaciones sobre historia de Colombia propuestas por el profesor inglés, Malcom Deas, quien señala con mucha certitud que no existen tantos desarrollos en la disciplina de las ciencias sociales y particularmente en la historia, incluso menciona que David Bushnell historiador norteamericano, ha sido de los pioneros en escribir y contar la historia del país. Sin embargo, a lo largo de la historia de Colombia, se ha reconocido que la historia se ha contado más desde afuera que desde adentro, recientemente el profesor francés Daniel Pecaute hizo parte de la comisión creada por el gobierno para el esclarecimiento del conflicto. Sin duda las miradas externas enriquecen ampliamente el debate y permiten reconocer situaciones que desde adentro no se alcanzan a percibir o no se quieren considerar, sin embargo, sería importante también contar la historia desde adentro y discutir lo indiscutible.

A continuación se presentarán algunos elementos generales sobre Colombia, y posteriormente se expondrán unas miradas desde diferentes misiones internacionales técnicas, que acompañaron estudios sobre temas varios de interés nacional.

Introducción y generalidades de Colombia (Ver Anexo 6)

Colombia es un país con una enorme complejidad. Podría decirse que es la síntesis de Latinoamérica ya que en su territorio convergen la Amazonía, la Llanura, la Cordillera de los Andes, el Océano Pacífico y el Océano Atlántico con el Mar Caribe. Su geografía ha consolidado desde siempre unas divisiones regionales que en su etapa precolombina, le otorgaban el “prodigio político de vivir como iguales en las

diferencias”¹²⁷ pues al no pertenecer a los Imperios Inca o Maya, se dispersaron por todo el territorio y conformaron comunidades con sus propios desarrollos. Luego de la invasión española, del período colonial y de la gesta independentista, se dejarían de pagar impuestos a la corona pero su recaudo quedaría en cabeza de los criollos, quienes antes de administrar acertadamente la cosa pública, continuarían perpetuando desde el modelo presidencialista y centralista los privilegios de sus ancestros, en tierras americanas. Fomentando desde los primeros días, la corrupción y la desigualdad social, que generaría los enfrentamientos que aún se mantienen en el país.

Sin embargo, a pesar de la violencia, el narcotráfico, la concentración de riqueza, el mal uso de la tierra o la corrupción, su crecimiento económico o su estabilidad democrática entre otros valores occidentales, dan lugar a considerar una incógnita frente a ¿cómo conseguir que esta situación se presente de este modo?

A continuación se presentarán una serie de logros y desaciertos que en términos de política exterior, han caracterizado las administraciones desde 1986 hasta la actualidad. Se considera el inicio en 1986 con Virgilio Barco, en la medida que fue en su período de gobierno donde surgió la iniciativa de la séptima papeleta, que daría lugar a la creación de la Asamblea Nacional Constituyente, que determinó el cambio constitucional de la carta de 1886 a la de 1991.

Se buscarán reconocer los elementos más sobresalientes en materia de política exterior en los diferentes períodos presidenciales. Intentando hacer evidente, que la toma de decisiones en términos de política exterior, han estado motivadas más por situaciones de coyuntura, que por unos grandes lineamientos de política de Estado.

¹²⁷ GARCÍA M Gabriel, *“Por un país al alcance de los niños”*, Misión de Ciencia Educación y Desarrollo, Bogotá, 1995, p.4

2.1 Misiones Internacionales Especializadas desde Kemmerer hasta la CEPAL¹²⁸

Recorrer la historia desde el acercamiento a los informes de algunas de las diferentes misiones internacionales que por solicitud de los diferentes gobiernos colombianos han hecho alguna intervención en la sociedad, la política y la economía del país, resulta muy interesante, pero es preocupante que el paso del tiempo, oculte aquellas propuestas que ya en su momento, proyectaban una realidad social desigual e inequitativa. Tanto Currie como Leuret coincidieron en que a mayor nivel de recursos, mayor nivel de despilfarro.

Es importante interpretar y asumir con más seriedad, las propuestas realizadas por las diferentes misiones, pero más que eso, el reto debe ser aprender a analizar y construir modelos propios. Cada peso invertido en las visitas de estos funcionarios, deberían tener unos resultados más que proporcionales en términos de crecimiento económico, desarrollo y bienestar. Tal parece que, a pesar de las visitas, los costos que estas implicaron y la imagen que se proyectó, sirvió sólo de cortina de humo para ocultar favores y manejos ocultos entre los organismos multilaterales y los gobernantes de turno.

Para Sen, el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, utilizando los derechos y oportunidades que están a su alcance¹²⁹. Por otra parte, es posible juzgar la situación de las personas en términos de su control sobre los bienes fundamentales, que corresponden a recursos de uso general, útiles para cualquiera, sean sus objetivos¹³⁰. Una sociedad bien ordenada

¹²⁸ El siguiente aparte que introduce el subcapítulo "2.1 Misiones Internacionales Especializadas en Colombia" es tomado y ajustado de un artículo publicado por el autor de la presente tesis, en la Revista de Economía de la Universidad Militar Nueva Granada. ROJAS Héctor, "Made in the world is better", en: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada, V. XV, No 1, Bogotá, Jun 2007, pp. 77-90.

¹²⁹ SEN Amartya, "The Possibility of Social Choice", en: The American Economic Review, 1998, vol. 89, N°3.

¹³⁰ LAHERA E, "Política y políticas públicas, División de Desarrollo Social", en: Serie Políticas Sociales, No 95, Agosto, Santiago de Chile, 2004, p.10.

sería aquella en que los arreglos sociales se basan en un acuerdo que todos aprobarían, de tener la oportunidad; esta es la solución de Rawls¹³¹.

A pesar de esto, la coyuntura histórica desde donde se observan las misiones, relatan días que no han dejado de pasar en el devenir colombiano. La historia se repite y continúa su curso desafortunado. En ese sentido, como diría Carr *“La función del historiador no es ni amar el pasado ni emanciparse de él, sino dominarlo y comprenderlo, como clave para la comprensión del presente”*¹³². Apelando a esta propuesta, resulta incomprensible que no se haya conseguido el *“desarrollo”* a partir de las experiencias históricas, sino por el contrario, que la inequidad en la distribución de la riqueza haya generado unos niveles de pobreza y miseria cercanos al 65% de la población nacional concentrándose en zonas rurales, indígenas, afrocolombianos y zonas urbanas marginales, con niveles altos de mortalidad infantil y carencias sistemáticas de oportunidades frente a la vida, educación y salud. Contrastando con el gasto militar, la destinación del gasto público para programas de atención a la niñez, que entre 1995-1998 fue sólo de \$1.273.088 millones y para el período de 1999-2001 descendió a \$900.025 millones¹³³

Como mencionara Garay *“la gravedad del problema de la distribución de ingreso y oportunidades es tal que baste con mencionar que Colombia se distingue por ser uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad (...) con índices de analfabetismo en el campo 3.3 veces mayor que en las ciudades”*¹³⁴. Es urgente entender que historia no permite que las injusticias desaparezcan por el hecho de que no las resolvamos¹³⁵.

Es necesario escribir una historia más parecida a la sumatoria de nuestras inquietudes, virtudes y necesidades, ya que:

¹³¹ RAWLS Jonh, *“Teoría de la Justicia”*, Tercera edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.56.

¹³² Carr, Ed., *“¿Qué es la Historia?”*, Seix Barral, Barcelona, 1969.

¹³³ Cálculos del PNDH a partir y de la Contraloría General de la República

¹³⁴ GARAY Luis *“Globalización y Crisis, ¿Hegemonía o corresponsabilidad?”*, Tercer Mundo Editores y Colciencias, Bogotá, 1999, p. 146

¹³⁵ OSPINA William, *“La Franja Amarilla”*, Editorial Norma, Bogotá, 1997.

“somos dos países a la vez: uno en el papel y otro en la realidad (...) somos precursores de las ciencias en América pero seguimos viendo a los científicos en su estado medieval de brujos herméticos, cuando ya quedan muy pocas cosas en la vida diaria que no sean un milagro de la ciencia. En cada uno de nosotros cohabitan, de la manera más arbitraria, la justicia y la impunidad; somos fanáticos del legalismo, pero llevamos bien despierto en el alma un leguleyo de mano maestra para burlar las leyes sin violarlas, o para violarlas sin castigo. Amamos a los perros, tapizamos de rosas el mundo, morimos de amor por la patria, pero ignoramos la desaparición de seis especies animales cada hora del día y de la noche por la devastación criminal de los bosques tropicales, y nosotros mismos hemos destruido sin remedio uno de los grandes ríos del planeta. Nos indigna la mala imagen del país en el exterior, pero no nos atrevemos a pensar que muchas veces la realidad es peor. Somos capaces de los actos más nobles y de los más abyectos, de poemas sublimes y asesinatos dementes, de funerales jubilosos y parrandas mortales. No porque unos seamos buenos y otros malos, sino porque todos participamos de ambos extremos llegado el caso -y Dios nos libre- todos somos capaces de todo”¹³⁶.

Antes que más misiones internacionales es necesario que nos *“comprometamos a ser un país, y no un nido de exclusiones y discordias donde unos cuantos privilegiados, profundamente avergonzados del país del que derivan su riqueza, predicán día y noche un discurso mezquino de desprecio o de indiferencia por el pueblo al que nunca supieron honrar ni engrandecer, que siempre les pareció "un país de cafres", una especie subalterna de barbarie y de fealdad”¹³⁷.*

Si bien muchos de los problemas identificados por las misiones invitadas han sido acertados, la incapacidad de asimilar lo que sirve y considerarlo como punto de partida para generar cambios es muy alta, es por eso que lo reconocido por Currie en 1950 con relación a la ausencia de vías para facilitar el comercio exterior sigue siendo una limitante contundente con miras a los procesos de integración económica que exige la economía de mercado.

Para terminar sin cerrar la discusión, quiero proponer los siguientes interrogantes: *¿Cuánto tiempo tendrá que pasar mientras que algún dirigente, sin tener que ser “monedita de oro” gobierne para los intereses comunes, recordando los gobiernos virtuosos que propusiera Aristóteles?, o ¿Será necesario que corra más sangre antes*

¹³⁶ GARCÍA Gabriel, *“Por un país al alcance de los niños”* en: Misión de Ciencia Educación y Desarrollo, Bogotá, 1995.

¹³⁷ Op Cit, OSPINA, 1997

que la voluntad del Estado, incluida por supuesto la sociedad civil, considere la necesidad de llegar a acuerdos en términos de un nuevo “Contrato Social”, incluyente; que permita “vivir como iguales en las diferencias”?¹³⁸. A pesar de la dependencia histórica creada con otros países, ¿no podremos construir nuestro “futuro común” acorde con nuestras necesidades, dando respuestas pertinentes al actual contexto globalizado?

En el momento en que Colombia aprenda de su instinto y de su historia, podrá interpretar su realidad y formular políticas que generen “*el país que nos hemos negado*” en el marco de una sociedad que salga adelante y haga frente a la dinámica del mundo. Cuando quienes nos dirijan sean colombianos de esencia y experiencia y no de nacimiento y casualidad, entonces se podrán configurar políticas públicas acertadas que conjuguen nuestras necesidades, inquietudes e intereses en el tiempo. Si continuamos copiando sin leer nuestro entorno, ni comprender nuestro contexto, seguiremos girando en círculos sin rumbo y sin futuro.

a. Primera Misión Kemmerer I (1923) y II (1930)¹³⁹

En 1923, fue contratada por el Gobierno de Pedro Nel Ospina, una misión de expertos, provenientes de Estados Unidos, cuyo objetivo era reformar el sistema financiero y fiscal colombiano, para ubicar al país en una mejor situación en el entorno latinoamericano, especialmente en cuanto a su sistema de comunicaciones, expansión de las exportaciones y el auge en los empréstitos norteamericanos.

Era necesario atraer capital extranjero y crear instituciones que contribuyeran con el equilibrio y crecimiento económico del país, en la búsqueda de una legitimidad que

¹³⁸ Op Cit, GARCÍA, 1995

¹³⁹ Edwin Walter Kemmerer, era profesor de economía de la Universidad de Princeton, y fue recomendado por el Secretario del Departamento de Estado de los Estados Unidos Hughes, a solicitud del Gobierno de Colombia.

facilitara la recepción de préstamos de los inversionistas estadounidenses. En este contexto, la creación de un Banco Central era un mandato muy importante.

La idea de la primera misión dirigida por Edwin Walter Kemmerer¹⁴⁰, surgió del interés del Estado colombiano por obtener asesorías en temas económicos, para la utilización de los fondos provenientes de la indemnización norteamericana por la pérdida de Panamá, cuyo primer pago, de cinco millones de dólares, ocurrió en septiembre de 1922.¹⁴¹ Del mismo modo, la misión tenía por objeto asesorar al gobierno en la reorganización de los servicios, impuestos nacionales y rentas.

El encargado de contratar la misión fue el embajador colombiano ante los Estados Unidos, Enrique Olaya Herrera. Acompañaron a Kemmerer en la misión otros tres expertos norteamericanos, Howard M Jefferson (especialista en temas Bancarios), Fred R Fairchild (especialista en tributación), Thomas R Lill (especialista en temas contables).

Como dijo E.W. Kemmerer: "...la probabilidad de que una misma sugerencia sea aprobada es mucho mayor si ésta la hace un experto extranjero y no un economista local..."¹⁴² Kemmerer, inició el recorrido de la creación de instituciones, con miras a la institucionalidad.

Como la misión Kemmerer no pudo visitar las regiones, por la brevedad de su estadía y las dificultades del transporte, se pidió a los banqueros, políticos, industriales,

¹⁴⁰ Los integrantes de la primera Misión Kemmerer: Edwin Walter Kemmerer, Howard M. Jefferson, experto en temas bancarios, Fred R. Fairchild, especialista en tributación; Thomas R. Lill, contador, quien trabajó en temas financieros y contables, y Frederick B Luquiens, profesor de español, quien actuó como traductor y secretario de la misión. Además estuvieron Esteban Jaramillo, ex ministro, como asesor jurídico, y Vicente Villa, un empresario colombiano radicado en New York y que participó de forma voluntaria y sin remuneración.

¹⁴¹ Kemmerer y el Banco de la República, Diarios y Documentos; Colección bibliográfica del Banco de la República, 1994, p.115

¹⁴² Kemmerer, Edwin Walter, "Economic Advisory Work for Governments", American Economic Review, Vol. XVII, No 1, March, 1927.

comerciantes y funcionarios públicos de casi todos los catorce departamentos entonces existentes en el país, que se reunieran con los funcionarios de la misión en Bogotá, para ampliar la concepción del país y realizar propuestas más acordes con las diferentes realidades regionales.

Es posible que en estas reuniones Kemmerer y sus colaboradores no pretendían obtener información para formular lo sustantivo de sus propuestas, las cuales estaban bastante preconcebidas en razón de principios teóricos muy arraigados y de vivencias experimentadas en otras latitudes, sino más bien, entender las incomprensiones que sería preciso vencer y los apoyos que era necesario generar para la posterior ejecución de sus recomendaciones.

La misión sugirió la presentación de diez proyectos de ley de los cuales fueron aprobados 8:

1. Ley 20, orgánica del papel sellado y del timbre nacional,
2. Ley 25, que establecía el estatuto orgánico del Banco de la República,
3. Ley 31, por la cual se fijaba el número y nomenclatura de los ministerios,
4. Ley 34, sobre formación del Presupuesto Nacional,
5. Ley 36, sobre la administración y recaudo de rentas nacionales.
6. Ley 42, que reorganizó la contabilidad nacional y creó la Contraloría General,
7. Ley 45, que reglamentaba los bancos privados y establecía la Superintendencia Bancaria, y
8. Ley 46 sobre títulos negociables.

En julio de 1923 tuvo lugar la creación del Banco Central (hoy Banco de la República) y, concomitantemente, el restablecimiento del patrón oro¹⁴³

¹⁴³ Valencia Restrepo Jorge, "La misión Kemmerer y los intereses financieros británicos en Colombia durante la década de 1920", en: *Lecturas de Economía* No 24, Medellín, septiembre. diciembre de 1987, p.21

Vale mencionar, que con las reformas propuestas por la Misión Kemmerer, se lograron establecer, las bases para el ingreso de inversión extranjera, dando lugar a la creación de las primeras empresas en el país, de la mano de políticas novedosas cercanas a las implementadas en los países desarrollados.

La coyuntura de la Colombia de los años 20, propició la aceptación de las propuestas de la primera misión Kemmerer, la inversión extranjera, las exportaciones y las reformas al sistema monetario y financiero, constituyeron una etapa muy importante de la historia económica del país.

Se crearon vías de comunicación, se buscó desarrollar mecanismos de distribución de las mercancías, a pesar de la abrupta topografía nacional, todo esto apoyado en el endeudamiento externo que facilitó los procesos de inversión pública.

A finales de 1922 el gobierno de Colombia aprobó la visita de la Misión Kemmerer. Simultáneamente, la embajada británica en Bogotá informó que una comisión de Gran Bretaña estudiaba la posibilidad de otorgar un préstamo por US\$ 5.000.000 para desarrollar el proyecto del Ferrocarril del Pacífico y que esta comisión estudiaría la perspectiva de establecer un banco emisor¹⁴⁴; la idea era que éste sería controlado por uno de los más poderosos bancos ingleses. El préstamo fue negado “con el pretexto de que los impuestos de timbre ingleses son demasiado altos, pero pensamos que la razón real es otra”¹⁴⁵ Pocos meses después representantes de las casas financieras de Nueva York llegaron a Colombia con el propósito de hacer estudios sobre los recursos económicos del país que pudieran servir de base para emitir posteriores préstamos tan pronto como el público mostrara un interés renovado en estos bonos¹⁴⁶. Esto ocurrió un mes después de la llegada de la Misión Kemmerer a Colombia, el 10 de marzo de 1923.¹⁴⁷

¹⁴⁴ “British Minister ar Bogotá to Foreign Office, London, 24 February 1923”. FO 371/8445

¹⁴⁵ Bank of London and South America, Montly Reports. 22 May 1923.

¹⁴⁶ Bank of London and South America, Montly Reports. 17 april 1923.

¹⁴⁷ Valencia Restrepo Jorge, “La misión Kemmerer y los intereses financieros británicos en Colombia durante la década de 1920”, en: *Lecturas de Economía* No 24, Medellín, septiembre.diciembre de 1987, p.26

Según Jorge Valencia Restrepo: “Enrique Olaya Herrera, también señaló a la Misión Kemmerer como el principal factor que explica la nueva actitud de los banqueros de los Estados Unidos hacia Colombia. Después del discurso desarrollado por Kemmerer al final de 1923 ante los banqueros de Nueva York, el cual resumía el trabajo de la Misión y mostraba las excelentes oportunidades de inversión en Colombia.”¹⁴⁸

En la segunda misión Kemmerer, se hizo evidente el interés de los banqueros por los informes realizados por los diferentes especialistas invitados por los Estados, quienes como Kemmerer dieron credibilidad al manejo macroeconómico de los países en desarrollo.

Es importante mencionar que Colombia fue en esa época el único país suramericano bajo el patrón oro¹⁴⁹.

Segunda Misión Kemmerer (1930)

La segunda Misión Kemmerer en 1930¹⁵⁰, tuvo como objeto realizar los ajustes necesarios para continuar con los procesos institucionales iniciados en la primera misión.

Para Paul Drake: “Aún más que la primera misión, la segunda ocurrió por razones políticas”.¹⁵¹ Para Drake, el objetivo de la invitación a Kemmerer en una segunda

¹⁴⁸ Valencia Restrepo Jorge, “ El impacto de la Misión Kemmerer sobre las relaciones financieras de Colombia con los Estados Unidos y gran Bretaña”, en: Revista Antioqueña de Economía, No 12 Cuarto trimestre 1983, p.47

¹⁴⁹ Valencia Restrepo Jorge, “La misión Kemmerer y los intereses financieros británicos en Colombia durante la década de 1920”, en: Lecturas de Economía No 24, Medellín, septiembre. diciembre de 1987, p.28

¹⁵⁰ Constituida por: Kemmerer, Joseph Byrne, William Renwick, Walter Lagerquist, Kassouth Williamson, William Dunn y Schaefer.

¹⁵¹ Drake Paul, “II Misión Kemmerer, Postración al Debe (1929-1933) “Economía Colombiana, No 135, marzo, 1984, p.25.

oportunidad, era el de mostrar a Colombia como un país que cumplía los lineamientos y realizaba todas las reformas, de tal forma que su imagen fuera bien vista por los inversionistas y banqueros de los Estados Unidos.

Enrique Olaya Herrera quien como embajador contrató la primera misión; para la segunda era el presidente de Colombia. Olaya Herrera estaba influenciado por los economistas ortodoxos de la época, que recomendaban recortar gasto público, con el fin de disminuir el déficit fiscal. Estas recomendaciones podrían llevarse a cabo legitimando sus políticas económicas, a pesar de la coyuntura de recesión, con la invitación del reconocido académico E.W. Kemmerer, para una segunda misión en el país.

La segunda misión Kemmerer, se había planteado, desde la campaña para la presidencia de Enrique Olaya Herrera. Ya éste en la presidencia, la Junta Directiva del Banco de la República sugirió al Presidente que solicitara una “nueva misión de técnicos que se encargara de reorganizar los diferentes servicios de la administración pública”¹⁵².

El 21 de mayo de 1930, en carta dirigida a E.W. Kemmerer, el presidente electo Olaya Herrera, hace una invitación formal para integrar una misión técnica que realizara labores de creación y organización de sistemas relativos a las finanzas públicas, impuestos, aduanas, contabilidad y crédito público.

La segunda visita del médico de la moneda, como se le conoció a Kemmerer, tuvo por objeto, generar confianza entre los inversionistas y banqueros internacionales, mostrando a Colombia con sus finanzas públicas saneadas y como un país política y económicamente apto para recibir y cumplir con los créditos necesarios para continuar

¹⁵² Tomado de la carta de Julio Caro (Gerente del Banco de la República) a Enrique Olaya Herrera, primero de abril de 1930, Edwin Walter Kemmerer papers, Box 120, Princeton University, Manuscript Library.

implementando políticas relacionadas con el desarrollo. La segunda misión Kemmerer incorporó entre sus líneas de trabajo, la legitimación de los procesos de estabilidad económica, dirigidos a la consecución de recursos internacionales, especialmente provenientes de Estados Unidos.

La mayor parte de las reformas realizadas fueron solo cambios a las instituciones creadas en la misión anterior, entre las que se pueden mencionar: cambios en la constitución de la junta directiva del Banco de la República, reducción del encaje a los billetes del 60% al 50% y el aumento de los cupos de los créditos al gobierno central, del 30% al 45% del capital y reservas del Banco de la República.

Además en el capo fiscal, se buscó la consecución de nuevas fuentes de ingresos para subsanar el déficit fiscal. Se propusieron impuestos sobre las exportaciones del banano de la United Fruit Company desde la zona Bananera de Santa Marta, que generó descontento desde la compañía hacia los funcionarios de la misión¹⁵³.

Howard Jefferson, quien había acompañado a Kemmerer en la primera misión, fue el encomendado por los banqueros norteamericanos para realizar un informe sobre la situación fiscal colombiana y su capacidad de endeudamiento.

En palabras de Kemmerer: “ El deseo de parte de los gobiernos extranjeros de poner sus cosas en orden financiero, logrando así una impresión favorable sobre los banqueros e inversionistas norteamericanos, para facilitar los préstamos de esos gobiernos en los mercados norteamericanos y para estimular el flujo de capital norteamericano hacia sus países para empresas privadas... un país que nombra consejeros y reorganiza sus finanzas, siguiendo orientaciones que los inversionistas norteamericanos consideran las

¹⁵³Kemmerer y el Banco de la República, Diarios y Documentos; Colección bibliográfica del Banco de la República, 1994, p.275

más modernas, aumenta sus posibilidades de interesar a los inversionistas norteamericanos y de obtener el capital en términos favorables”.¹⁵⁴

En general, los logros de la segunda misión, fueron cambios realizados a las instituciones creadas en la primera misión. La coyuntura de ejecución de la misión coincidió con la mayor crisis económica en la historia del modelo capitalista, que contrastaba con el auge de la primera mitad de los años veinte, época en la que se llevó a cabo la primera misión Kemmerer.

A pesar de las buenas relaciones entre el presidente y entre los miembros de la misión¹⁵⁵, la coyuntura económica mundial no contribuyó con que los cambios fueran más representativos. Kemmerer salió de Colombia en octubre del mismo año, pero su equipo de trabajo continuó laborando unas semanas más.

Según Jorge Valencia Restrepo: “la supremacía económica de Estados Unidos unida con su política gubernamental ha influido en los asuntos económicos y financieros mundiales, mediante la creación de misiones especiales. Como señaló SEIDEL¹⁵⁶: *Estas misiones fueron enviadas por Estados Unidos primero a las áreas con control militar y político en América Latina; luego a aquellos países donde las perspectivas económicas estuvieran creciendo rápidamente. En tercer lugar, y esto es especialmente válido para la década de 1920, se lanzaron grupos de expertos a aquellas áreas del mundo en las que los norteamericanos y británicos concentraron de manera creciente sus energías en aras de estabilizar esas economías y sus monedas. Las misiones Kemmerer a América del sur cayeron en las dos últimas categorías, aunque las relaciones precisas para una similitud –si existieron- debieron ser disfrazadas (...). Antes había mencionado que El trabajo de las misiones Kemmerer es un buen ejemplo*

¹⁵⁴ En: Edwin Walter Kemmerer, “Economic Advisory Work for Governments”, The American Economic Review, Vol. XVII, No. 1, March 1927, p.4.

¹⁵⁵ La segunda Misión Kemmerer quedó constituida por: Joseph Byrne, William Renwick, Walter Lagerquist, Kassouth Williamson, William Dunn y T.C. Schaefer.

¹⁵⁶ SEIDEL, R. “American Reformers Abroad: The Kemmerer Missions in South America. 1923-1931”, Journal of Economic History. Vol XXXII, No 2, 1972

*de la participación de los expertos financistas de norte América, en lo que Warburg denominó una creciente “unión financiera y comercial”.*¹⁵⁷

En general, dos temas de gran importancia tocan con las recomendaciones de Kemmerer en Colombia: la moneda y la banca, por una parte, y el tema fiscal por la otra. Respecto a lo primero, la misión propuso la creación de un banco central de emisión y redescuento bajo el modelo del *Federal Reserve System* de Estados Unidos. También aconsejó cómo se debía operar bajo el patrón oro y propuso una legislación bancaria general y la creación de una superintendencia bancaria, copiada del sistema aplicado en Nueva York. En materias fiscales, propuso una ley orgánica de presupuesto, nuevos procedimientos para recaudar y administrar las rentas del gobierno, un sistema fiscal contable y políticas sobre empréstitos y obras públicas¹⁵⁸

b. “Bases de un Programa de fomento para Colombia”, misión Currie-BIRF

En julio de 1944, los representantes de cuarenta y cuatro países se reunieron en Bretton Woods, New Hampshire, para redactar y firmar los artículos del acuerdo del Fondo Monetario Internacional (FMI). A pesar de que continuaba la guerra, los estadistas de los países aliados estaban preocupados por las necesidades económicas del mundo de la posguerra. Recordando los desastrosos acontecimientos económicos del período de entreguerras, confiaban en diseñar un sistema monetario internacional que pudiera llegar a promover el pleno empleo y la estabilidad de los precios, a la vez que permitiera a cada país conseguir el equilibrio externo sin imponer restricciones al comercio internacional. La misma conferencia estableció una segunda institución, el Banco Mundial, cuyos objetivos eran ayudar a los países beligerantes a reconstruir sus maltrechas economías, y a ayudar a los antiguos territorios coloniales a desarrollar y

¹⁵⁷ Valencia Restrepo Jorge, “La misión Kemmerer y los intereses financieros británicos en Colombia durante la década de 1920”, en: *Lecturas de Economía* No 24, Medellín, septiembre-diciembre de 1987, p.19

¹⁵⁸ *Ibid* p 20

modernizar las suyas¹⁵⁹. Como institución de Bretton Woods, pero solo hasta 1947, se inauguró el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio GATT, como un foro para la reducción multilateral de las barreras arancelarias. El GATT, se consideró como un preludeo a la creación de una Organización Mundial del Comercio (OMC) que es la organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países, establecida el 1 de enero de 1995, creada por las negociaciones de la Ronda de Uruguay (1986-1994) con 143 países miembros (Dic. 2001) ¹⁶⁰

De la mano del FMI y del Banco Mundial, se conformó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)¹⁶¹ cuyos fines eran: Contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en los territorios de países miembros, facilitando la inversión de capital para fines productivos, incluida la rehabilitación de las economías destruidas o dislocadas por la guerra, la transformación de los medios de producción a fin de satisfacer las necesidades en tiempos de paz y el fomento del desarrollo de los medios y recursos de producción en los países menos desarrollados.

Terminada la Conferencia Panamericana, y en el marco del Bogotazo, en julio de 1948, Colombia solicitó un crédito al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, por valor de US\$ 78 millones para financiar proyectos de infraestructura, ferrocarriles, carreteras, plantas de energía eléctrica, equipo agrícola y puertos.¹⁶²

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que no conocía las prioridades del país, conformó una misión compuesta por 14 funcionarios que realizarían un estudio de alto nivel, desde una agencia internacional (BIRF) para Colombia. Dicha solicitud se llevó a cabo en 1949.

¹⁵⁹ Krugman Paul, Obstfeld Maurice, *Economía Internacional, Teoría y Política*, Mc Grw Hill, España 1995, pp 648

¹⁶⁰ http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm

¹⁶¹ <http://www.bancomundial.org/birf.htm>

¹⁶² Edward S. Mason y Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods* (Washington, C.C.: Brookings Institution, 1973), pp. 161-162.

Como se mencionó con anterioridad, Colombia tal como otros países de Latinoamérica ya había recibido las misiones Kemmerer, especializadas en temas relacionados con las políticas macroeconómicas y creación de instituciones públicas. No obstante, la misión Currie, se constituyó como una misión especializada para Colombia, que abarcaría temas relacionados con su modelo de desarrollo, sus inquietudes, su capacidad de adaptarse a las nuevas propuestas desde los organismos multilaterales entre otros.

“La misión se produjo de una manera muy casual¹⁶³. En 1948, el Banco Mundial recién estaba apartando su atención de la reconstrucción de Europa, para comenzar a dirigirla hacia los problemas de desarrollo de sus países miembros, y Colombia había sondeado las posibilidades de un préstamo. John McCloy, que era el presidente del Banco en aquel entonces, llamó al director ejecutivo para Colombia, Emilio Toro, para conversar con él y, quizás con el propósito de ser estimulante, sugirió que el Banco no podía estar seguro de que el préstamo particular bajo discusión financiaría los programas más urgentes del país. Quizás eran otros los proyectos más importantes. Con gran serenidad, y sin vacilar, Toro respondió que el Banco debería enviar un grupo de estudio a Colombia y averiguarlo por su cuenta”¹⁶⁴.

Es importante tener en cuenta, sin embargo, la naturaleza muy especial de la experiencia. Constituyó la primera misión del Banco Mundial¹⁶⁵, y las expectativas eran enormes. El país virtualmente no había tenido experiencia en planificación global, y casi no había economistas nacionales, lo cual dejó un vacío que se llenó con economistas extranjeros.¹⁶⁶

¹⁶³ Tal como mencionó Emilio Toro, entonces director ejecutivo del Banco Mundial para Colombia, a L. Currie

¹⁶⁴ Currie Lauchlin, EVALUACIÓN DE LA ASESORÍA ECONÓMICA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO El caso colombiano, CEREC, Bogotá 1984, p 90.

¹⁶⁵ LA siguiente misión moderna, fue enviada a Bolivia por las Naciones Unidas unos pocos meses después de la que el Banco enviara a Colombia. En: ¹⁶⁵ Currie Lauchlin, EVALUACIÓN DE LA ASESORÍA ECONÓMICA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO El caso colombiano, CEREC, Bogotá 1984, p 91

¹⁶⁶ Ibid, p. 107.

El profesor Lauchlin Currie, fue el designado para dirigir la misión¹⁶⁷. Currie comentó, que “...era paradójico encontrar una pobreza generalizada en medio de una gran riqueza de recursos naturales, comentó que jamás había visto una tierra tan fértil habitada por una gente tan extremadamente pobre, supersticiosa y con una educación tan deficiente. Todas las mujeres jóvenes cargaban un niño en la espalda y otro en el vientre...”¹⁶⁸, a la vez, observó el bajo nivel de la administración pública y la falta de respeto por la ley, especialmente por parte de los funcionarios.

El diagnóstico general arrojaba un bajo nivel de vida, reflejado en la falta de elementos básicos como salud, educación, vivienda y bienes y servicios.¹⁶⁹ El problema se centraba en la asignación de recursos, provenía de la baja productividad, y no a la escasez de recursos naturales.

La misión se concentró en dos problemas relacionados con el funcionamiento del sistema económico: la inflación y el transporte.

Para el caso de la inflación, la misión realizó estudios estadísticos para cada sector productivo, de tal forma que, se estimuló la economía y el ingreso nacional, especialmente en consumo e inversión. A su vez, con relación al sector bancario y monetario, se realizaron algunas propuestas de cambio al modelo Kemmerer, ya que, este proponía unas estrategias individuales de los bancos, que rompían con el fortalecimiento del sistema bancario como un todo. La inflación contribuía a

¹⁶⁷ Acompañó a la Misión en primera instancia el Doctor Robert Garner (vicepresidente del Banco Mundial). Por otro lado, el Banco nombró a Gordon Grayson como asistente general de la misión, Jacques Torfs, economista cubriría diversos campos, y David Gordon asesoró a la misión en temas relacionados con los servicios municipales, Richard Musgrave como economista principal y asesor en finanzas públicas y asuntos bancarios. Gran parte del financiamiento provino del BIRF, aunque el FMI contribuyó con especialistas tal como el servicio de Salud Pública de los Estados Unidos, mientras Colombia cubrió los costos locales y la mitad de los honorarios de los asesores independientes.

¹⁶⁸ Currie, Lauchlin, *The role of Economic Adviser in Developing Countries*, p. 60.

¹⁶⁹ “ ¡Maldita sea!, Lauch” le diría Garner a Currie en 1951, “ no podemos ocuparnos en cosas como educación y salud. ¡ somos un banco !” Currie, Lauchlin, *The role of Economic Adviser in Developing Countries*, p. 61.

desmejorar aun más los niveles de redistribución del ingreso y reducía la competitividad de los productos colombianos para la exportación.

A la entrega del informe, se le solicitó a Currie que realizara un seguimiento a las sugerencias del informe especialmente con el objeto de:

1. Crear una misión de administración pública (compuesta por técnicos y funcionarios de los Estados Unidos)
2. Actuar como jefe del secretariado del Comité de Desarrollo Económico que se constituiría para estudiar las recomendaciones contenidas en el informe del BIRF, y como asesor de política económica, y
3. Ser asesor de los técnicos del punto cuatro Truman y el programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas, como apoyo a las actividades de administración pública y el Comité de Desarrollo Económico.

Como resultado de las sugerencias del informe se constituyó un Comité de Desarrollo Económico que estaría encargado de estudiar el informe de la misión, y realizaría un seguimiento a la ejecución de las políticas planteadas. Estaría conformado por miembros de los dos partidos políticos tradicionales.

El comité de 1950 a 1951, tuvo como primera prioridad, abordar el problema de la inflación, que durante los primeros 9 meses de 1950, llegó a 30%. Se propuso, controlar los medios de pago antes que expandir los programas de créditos y fortalecer el Banco Central.¹⁷⁰

Posteriormente el comité, junto con el ministro de transporte, continuó formulando propuestas encaminadas a integrar el sistema nacional de transporte, enfocando

¹⁷⁰ Departamento Nacional de Planeación, *Informe Final del Comité de Desarrollo Económico*, Bogotá: Banco de la República, 1951.

esfuerzos en la construcción ferroviaria del valle del Magdalena, dragando el canal del dique, para que tuviera acceso desde Cartagena hasta la estación ferroviaria del Magdalena. Las recomendaciones del comité se centraban en la rehabilitación y reconstrucción de las principales líneas troncales del país. Con el objeto de: integrar los mercados nacionales, promover la creación de economías de escala y fortalecer las ventajas comparativas.

Por su parte la Misión de Administración Pública formuló la reorganización del ministerio de Agricultura y la creación de un consejo independiente de planeación nacional, con responsabilidad directa ante el presidente.

La creación del consejo de Planeación Nacional fue otra sugerencia de la misión Currie, que se integró con tres miembros, entre ellos Albert Hirschman, designado como asesor extranjero.¹⁷¹ Posteriormente Currie hizo parte del proceso, desde donde buscó lograr reformas en la administración pública. Sus principales aportes se dieron en el área institucional, orientando a la economía colombiana hacia el desarrollo e implementando modernas técnicas de administración.

Los resultados de la misión en torno a la Tasa de Cambio, se dieron en 1951 por medio de una devaluación con el propósito explícito de corregir la sobrevaluación externa de la moneda y de permitir una liberalización de las importaciones y un mayor progreso hacia una tasa de cambio uniforme. Por su parte en el tema del transporte, se refirió a un cambio del manejo que se venía dando de construcción de tramos pequeños en las carreteras, por una plan de construcción de carreteras (con la ayuda de una serie de préstamos del Banco Mundial) para conectar grandes ciudades y puertos, por medio de vías pavimentadas. La misión recomendó la construcción de varios aeropuertos modernos.¹⁷²

¹⁷¹CURRIE Lauchlin, EVALUACIÓN DE LA ASESORÍA ECONÓMICA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO El caso colombiano, CEREC, Bogotá 1984, p 110.

¹⁷²Ibid p 97

Colombia llegó a convertirse en el país predilecto del Banco Mundial a lo largo de las siguientes décadas. A finales de 1974, Colombia había recibido del Banco Mundial un volumen de préstamos mayor en términos per cápita que cualquier otro importante país en desarrollo, a excepción de los 2 años de dictadura, en donde no se otorgaron préstamos.

c Misiones de la CEPAL. I y II (1954) , (1960-1962)¹⁷³

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL)¹⁷⁴ fue establecida por la resolución 106(VI) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está situada en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

La CEPAL se desarrolló como una escuela de pensamiento especializada en el examen de las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos y caribeños.

¹⁷³ AREVALO Decsi "Misiones Económicas Internacionales en Colombia", en: Historia Crítica No 14, Universidad de los Andes, Bogotá, Junio 1997, Pg. 7-25.

¹⁷⁴ [http://www.cepal.org/acerca/default.asp?file="historia.htm"](http://www.cepal.org/acerca/default.asp?file=)

El método, llamado "histórico-estructural", que es el utilizado por la CEPAL, analiza la forma como las instituciones y la estructura productiva heredadas condicionan la dinámica económica de los países en desarrollo, y generan comportamientos que son diferentes a los de las naciones más desarrolladas.¹⁷⁵

En 1949, Raúl Prebisch quien fuera director de la CEPAL, criticó la política de la división internacional del trabajo, proponiendo los procesos de industrialización como los mecanismos idóneos para que los países en vías de desarrollo accedieran a las transferencias de tecnología y aumentara el empleo y los niveles de vida de la población.

De la mano de los procesos de industrialización, se propusieron procesos de comercio internacional tendientes a diversificar la producción exportadora y desarrollar mecanismos que contribuyeran a incrementar el comercio exterior. Entre las propuestas de la CEPAL, en el marco de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, se buscó incentivar la producción desde las ventajas comparativas en producción de materias primas.

El crecimiento del comercio exterior podía crecer paralelo a la industrialización, pero era necesaria una mayor afluencia de inversión extranjera, la integración entre políticas monetarias y de desarrollo, la modificación de patrones de consumo, para generar la creciente acumulación que el desarrollo requería.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Los historiadores identifican cinco etapas en la obra de la CEPAL:

- Orígenes y años cincuenta: industrialización por sustitución de importaciones;
- Años sesenta: reformas para desobstruir la industrialización;
- Años setenta: reorientación de los "estilos " de desarrollo hacia la homogeneización social y hacia la diversificación pro exportadora;
- Años ochenta: superación del problema del endeudamiento externo mediante el "ajuste con crecimiento";
- Años noventa: transformación productiva con equidad.

También resalta su contribución al análisis sobre la crisis de la deuda y las modalidades de ajuste macroeconómico en los años ochenta, así como su aporte a los debates sobre desarrollo sostenible desde los años setenta.

¹⁷⁶ Aguilar Alfonso, Teoría y Política del desarrollo latinoamericano. UNAM, México, 1967

Las críticas de Prebisch se hicieron visibles en un informe elaborado por el organismo a su cargo en 1951. La importancia de modificar la estructura exportadora y la promoción de políticas de desarrollo, fueron los temas principales.

A partir de la X Conferencia Latinoamericana de 1954 en Caracas, se gestó la iniciativa de adelantar estudios sobre las condiciones del desarrollo en América Latina. Ese mismo año Colombia recibió la visita de una misión de la CEPAL que buscaba implementar los estudios sobre análisis y proyecciones del desarrollo.

La misión de la CEPAL planteó que, el crecimiento económico sostenido se lograría con inversión a partir del ahorro interno, direccionando el consumo con el uso de medidas impositivas y de políticas que estimularan la inversión extranjera, realizando las reformas pertinentes para lograr la utilización de la tierra. Para tal fin, era necesario plantear escenarios desde la planeación de las políticas, de tal forma que, los mecanismos del mercado se desarrollaran de manera más eficiente.

El Comité de planeación Económica y Fiscal fue una de las organizaciones colombianas que hicieron parte del proceso de estudio con la colaboración de la ANDI.

La misión elaboró propuestas económicas para lograr un crecimiento sostenido. El informe de la misión incluyó un recuento histórico de la economía colombiana y la coyuntura del momento. Realizó un análisis de la demanda de bienes y servicios de consumo, del sector externo y del crecimiento de la capacidad productiva. La segunda entrega se ocupó de los estudios sectoriales de agricultura, industria, energía, comunicaciones y transporte.

La misión analizó la política fiscal del sector público desde 1925 y proyectó las posibles necesidades futuras relacionadas con servicios sociales básicos. La misión estudió el sistema financiero y su influencia sobre el crédito, la balanza de pagos, los

requisitos de consumo y de inversión, en el sector público. Sugirió promover la sustitución de importaciones, apoyada en medidas proteccionistas y en una política fiscal redistributiva, con un mayor intervencionismo de Estado dirigido a crear infraestructura y obras sociales.

El estudio se entregó en 1955 y ha sido uno de los más completos llevados a cabo en el país. Posteriormente, la misión llevó a cabo unos cursos con la cooperación de la dirección ejecutiva del Comité Nacional de Planeación.

Segunda Misión de la CEPAL 1960-1962¹⁷⁷ Misión Residente de Expertos de la CEPAL

En los años posteriores a la Misión Le Bret, continuó en el país el interés por los temas del desarrollo debido a la creciente disparidad en la redistribución de los ingresos. La necesidad de buscar el desarrollo ganaba importancia en todos los ámbitos. Era claro que, no podrían alcanzarse niveles de crecimiento si no se realizaba inversión social que incorporara al conjunto de la población en los procesos de crecimiento económico.

En pleno auge de la Alianza para el Progreso creada por la administración Kennedy para contrarrestar la revolución Castrista, en septiembre de 1960, se realizó la reunión de Bogotá para formular medidas que contribuyeran a la cooperación económica hemisférica.¹⁷⁸ La Organización de Estados Americanos estableció el plan Interamericano de Desarrollo Social, dirigido a mejorar el nivel de vida de los diferentes países. Se creó el Fondo Especial Interamericano de Desarrollo FID en mayo de 1961 con aportes de US\$ 500 millones por parte de Estados Unidos. Estos aportes estaban dirigidos a financiar programas de reforma agraria, vivienda y educación especialmente en desarrollo social.

Colombia después de la firma de la Declaración de los pueblos de América en Punta del Este en 1961,¹⁷⁹ fue el primer país de América Latina en presentar un plan de desarrollo.

¹⁷⁷Op Cit, AREVALO, 1997, p.p. 7-25.

¹⁷⁸TIRADO Alvaro, *Colombia en la OEA, Ministerio de Relaciones Exteriores*, Bogotá, 1998, Pg. 151

¹⁷⁹Ibid, p. 155

En el marco de la elaboración de dicho plan, estuvo presente una misión de expertos compuesta por funcionarios de la CEPAL y del Departamento de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, asesorando el proceso para establecer los niveles de inversión y los sectores prioritarios a invertir. Al mismo tiempo se realizaron ajustes en los montos de inversión dirigidos a las diferentes políticas, (*policy mix*) para que el país mantuviera un ritmo de crecimiento sostenido. El jefe de dicha misión Manuel Balboa¹⁸⁰, sostuvo que su labor y la de los investigadores a su cargo eran de asesoría a los funcionarios de planeación y de los diferentes ministerios para orientar las políticas de desarrollo. Fue una misión para elevar el grado de capacitación de los funcionarios, de planear la realización de estudios económicos u de organizar entidades técnicas del gobierno.¹⁸¹

Para Lauchlin Currie, La segunda misión oficial de la CEPAL a Colombia “quedó en el olvido o se desconoce, aún en Colombia, el hecho de que el Plan General Decenal de Desarrollo Económico y Social para Colombia y el Plan Cuatrienal de Inversión de 1961 fueron casi en su totalidad elaborados por un pequeño grupo de economistas asignados al Departamento Nacional de Planeación por la Comisión Económica para la América Latina, un organismo de las Naciones Unidas (con sede en Santiago, Chile, generalmente conocido como ECLA en inglés y CEPAL en español). La comisión siempre mantuvo una posición muy discreta y virtualmente no fue comentada en la prensa.¹⁸²

El grupo de estudio liderado por Balboa, se fijó una tasa de crecimiento de la producción de 5.6% anual, necesaria para que, dado un crecimiento anual de la población del 3%, se pudiera obtener una tasa de crecimiento de 2.6% per cápita. Estos parámetros fueron fijados por el programa de la Alianza para el Progreso. Además, se buscó equilibrar la balanza de pagos, lo que implicaba diversificación de los productos exportables. Era necesario incrementar las exportaciones con el apoyo de

¹⁸⁰ BALBOA Manuel “ *El grupo asesor de las naciones unidas en el departamento de planeación*”, en: Economía Gracoloniana, Vol. 1, No. 3, Bogotá, 1959.

¹⁸¹ *Ibid* p. 19

¹⁸² CURRIE Lauchlin, “*EVALUACIÓN DE LA ASESORÍA ECONÓMICA A LOS PAÍSES EN DESARROLLO El caso colombiano*”, CEREC, Bogotá 1984, p 113g

importaciones de bienes de capital para la creación de empresas, reconversión tecnológica entre otros, de tal forma que se planteó como necesaria una ayuda externa que se había propuesto en Punta del Este como subsidios a la exportación o préstamos a largo plazo con pagos flexibles, evitando desequilibrios en la balanza.

El BIRF propuso acompañar a Colombia en el proceso, para volverla una pequeña potencia industrial, exportadora y competitiva. Había que disminuir los costos de producción, sin disminuir los salarios, de tal forma que, se lograra redistribuir mejor los ingresos para lograr aumentar el nivel de vida de la población. Era necesario elevar el nivel de empleo y salarios, de la mano de una eficaz administración pública con empleados calificados como resultado de concursos públicos, para crecer de manera sostenida.

Tal como ésta segunda misión de la CEPAL, existieron mas visitas de especialistas, que se conocieron muy poco. La misión de Harvard en Colombia, a pesar de ser una de las misiones residentes de mayor duración, magnitud y costo, fue organizada por el Harvard Development Advisory Service (HDAS) y financiada por la Fundación Ford, más tarde con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo y con fondos de contrapartida del gobierno colombiano.

d. Misión Le Bret “Economía y Humanismo” Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia (1958)

En el gobierno de Alberto Lleras Camargo, Álvaro Ortiz Lozano director ejecutivo del Comité Nacional de Planeación, solicitó al Centro de Investigación Economía y Humanismo Francés¹⁸³, que realizara de acuerdo con sus metodologías, un análisis del potencial y la mejor manera de optimizar los recursos nacionales.

¹⁸³ Presidencia de la República, Comité Nacional de Planeación –Dirección Ejecutiva- Misión Economía y Humanismo -ESTUDIO SOBRE LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO DE COLOMBIA- Bogotá, D.E., septiembre de 1958

La misión había realizado trabajos similares en diversas regiones de Francia, en Mosela, Lyon, y en América Latina en Brasil, en Pernambuco y Sao Paulo.

La misión de Economía y Humanismo fue dirigida por Louis Joseph Lebret.¹⁸⁴ Realizó encuestas sociológicas de tal forma que se lograra tener una idea de la realidad humana, social y económica básica, buscando mejoras en el nivel de vida de la población.

La misión encontró que el aprovechamiento de los recursos y el desarrollo de Colombia eran temas que debían ser trabajados en el proceso de ejecución y recopilación de información previos a la entrega del informe final. Para tal fin, realizó los siguientes procesos:

1. Estudió los niveles de vida popular de las poblaciones rurales y urbanas con el fin de deducir las necesidades de consumo y de dotación;
2. Expuso un diagnóstico de conjunto sobre la situación económica del país y dedujo de él las perspectivas que se debían considerar para una planeación racional;
3. Analizó particularmente la situación y las necesidades educativas¹⁸⁵.

De igual manera, la misión estudió las posibilidades potenciales de utilización de los recursos del suelo, minerales, energía, recursos físicos y tecnológicos y la capacidad de ahorro e inversión.

¹⁸⁴ Contó con la colaboración de, los también sacerdotes, Alain Marie Birou (sociólogo), Pierre Viau (especialista en pedagogía), Raymond Delprat (Especialista en coyuntura) y Jean Labasse (especialista financiero). Por Colombia participaron Jaime Beltrán (arquitecto urbanista), Héctor Morales (especialista en temas agrícolas) y dos funcionarios de la CNP, Esteban Nagy y George Célestin.

¹⁸⁵ Presidencia de la República, Comité Nacional de Planeación –Dirección Ejecutiva- Misión Economía y Humanismo -ESTUDIO SOBRE LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO DE COLOMBIA- Bogotá, D.E., septiembre de 1958, pg. 7

La misión Lebret realizó mediciones al nivel de vida de la población, incluyendo las necesidades educativas, dotación de recursos, necesidades de consumo entre otros.

En palabras de Lebret, “Después del notable estudio de la CEPAL, parecería que nada hay que agregar. La precisión de su análisis, a base de datos estadísticos y de observaciones directas, hace honor a la CEPAL. El trabajo de nuestra misión se justifica, sin embargo, a causa de la diferencia de métodos empleados. Por otra parte se puede señalar la convergencia de los estudios en gran número de puntos. La originalidad de nuestro aporte aparecerá indudablemente en la importancia que damos por una parte a la población, a sus niveles de vida y a sus necesidades, y por otra, al esfuerzo educativo requerido para un desarrollo a la vez económico y humano”¹⁸⁶.

El trabajo final de la misión se dividió en 5 partes:

Nivel de vida y necesidades de la población colombiana

Posibilidades y potencialidades físicas del país con relación a las necesidades

Potencialidades y posibilidades financieras

Arbitrajes en función del desarrollo armonizado

El problema Educativo en Colombia.

Para Lebret, existe “afición irreflexiva y exagerada por productos extranjeros de los cuales se podría prescindir”¹⁸⁷. La importación de productos innecesarios o suntuosos que podrían ser elaborados en el país, un interés por llevar a cabo proyectos ineficientes además de costosos, sin el estudio suficiente ni conciencia social en términos de priorización de necesidades y también, un bajo nivel de interés por la investigación científica, tal como un distanciamiento con la optimización de los recursos. Encontró

¹⁸⁶ Ibid p. 8

¹⁸⁷ Ibid p. 8

una utilización irracional del suelo, que genera agotamiento y erosión, al igual que un derroche en el uso del agua, lo cual incrementa la acidez del suelo y provoca la esterilidad de la tierra para futuras producciones. Según Lebret: “las deficiencias encontradas son comunes en los países con niveles de desarrollo similares, hacen parte de procesos de transición”¹⁸⁸.

Era necesario cambiar la mentalidad y las costumbres de la población colombiana. El desarrollo tenía que orientarse desde la base misma de la población y apoyarse en políticas continuistas que trascendieran los gobiernos de turno, de tal forma que el crecimiento beneficiara a todos y no solo a aquellos que ejercieran resistencia a los procesos equitativos.

La fase de la iniciativa anárquica y devastadora debía terminar. Se debía proporcionar una educación más homogénea en términos sociales, buscando la participación del mayor número de la población del país. De igual manera, era necesario crear una oficina central con oficinas regionales que se dedicara a recopilar información desde las diferentes regiones del país de tal forma que se consolidara un proceso de toma de datos, más puntuales, que facilitara el conocimiento del país, las propuestas y la toma de decisiones.

Decía Lebret que: “Los pueblos ya no son rebaños pasivos que solo tienen hambre, comprenden que su suerte no se debe jugar a los dados. Quien no trabaja eficazmente en mejorar sus niveles de vida y en asegurarles una vida auténticamente humana, bien pronto es considerado como un enemigo.”¹⁸⁹

A propósito de su formación religiosa, Lebret hizo una somera mención al potencial que tiene Colombia como país de cultura cristiana y latina. Con ello buscaba encontrar en la sensibilidad del dogma católico una respuesta desde los dirigentes, hacia sus dirigidos.

¹⁸⁸ Ibid p. 9.

¹⁸⁹ Ibid, p. 11.

“Un país de cultura cristiana y latina como Colombia, debe ser particularmente sensible a ello. En Colombia los grupos selectos de la intelectualidad, apenas comprendan los absurdos de un comportamiento tradicional ya superado, y se dediquen a la observación rigurosa de los hechos económicos y sociales, no podrán menos de doblegar ciertas actitudes rígidas de una fracción de las clases privilegiadas. La mayor necesidad de Colombia es la de hombres sinceramente consagrados al bien común, de gran cultura, y competentes técnicamente. No sabríamos insistir demasiado en la necesidad de aunar estos tres elementos de valor humano. Y también es necesario que el conjunto de competencias abarque exactamente el conjunto de los problemas que se presentan al país. La especialización también debe ser dirigida a partir de la necesidad total correctamente analizada”¹⁹⁰. Este proceso debe apoyarse en la “casi unanimidad católica” que debería facilitar los procesos de evolución colectiva y la repartición y utilización de recursos, mediante el dominio de las técnicas para el aprovechamiento de los hombres.¹⁹¹

e. Misión Musgrave: Bases para una reforma tributaria en Colombia, (1968)¹⁹²

Por decreto No 472 del 4 de abril de 1968 bajo el gobierno del Doctor Carlos Lleras, se solicitó una misión de especialistas con el fin de estudiar y preparar propuestas para la reforma del sistema tributario en Colombia, incluyendo aspectos nacionales, departamentales y municipales. La misión tuvo como objeto “adaptar el sistema tributario a las necesidades del desarrollo económico y social del país, en la búsqueda de, un conjunto orgánico y moderno de fácil manejo para recaudadores y contribuyentes, para dotar a la nación, a los departamentos y municipios de un régimen adecuado, justo y estable, velando por la equidad y eficiencia”¹⁹³. En el mismo año se conformó la Misión Colombiana de Reforma Tributaria, dirigida por el Dr. Richard A. Musgrave.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Ibid p. 11.

¹⁹¹ Ibid, p. 11.

¹⁹² Comisión de Reforma Tributaria, Richard Musgrave, Abel Cruz, Oliver Oldman, Carlos Echeverry, Alan Peacock, Humberto Mesa, Paul Senf, Eduardo Wiesner, asesores Alejandro Domínguez, Felipe Salazar.

¹⁹³ Fragmento de la carta dirigida al Presidente de la República Carlos Lleras Restrepo, por el Presidente de la Comisión “Bases para una Reforma Tributaria en Colombia” Señor Richard A. Musgrave, al hacer entrega del informe final de dicha misión técnica.

¹⁹⁴ La misión estuvo compuesta por los siguientes asesores: Federico Herschel, director del grupo de trabajo; Juan Alfonso, asesor del director de impuestos nacionales; Miguel Bermúdez, secretario general del Ministerio de Hacienda; Richard Bird, profesor de economía de la Universidad de Toronto; Joaquín Bohorquez, asesor económico del Ministerio de Hacienda; Luz Mery Calvo, oficina de planeación y análisis económico del Ministerio de Hacienda; Malcom Gillis, profesor asistente de economía, departamento de economía, Duke University, Durham, Carolina del Norte; Peter Griffith, programa internacional de impuestos de Harvard, Harvard Law School; Adíbal Gómez, director de impuestos nacionales, Ministerio de Hacienda; Sally Hay, profesor asistente de economía, Departamento de Economía, Simons College, Boston, Massachusetts; Fernando Iragorri, oficina de planeación y análisis económico, Ministerio de Hacienda; Enrique Low, profesor asistente, Universidad del Valle; Charles McLure, Jr., profesor asistente de economía, Departamento de economía, Rice University, Houston Texas; Dick Netzer, profesor de

Se analizaron los aspectos tributarios y de presupuesto, la estructura impositiva, pero no fueron tratados temas relacionados con la administración tributaria.

La misión Musgrave tuvo una duración de diez meses contados a partir de mayo de 1968 finalizando en febrero de 1969. Dentro de las recomendaciones dadas por la misión Musgrave, se encuentra una reforma a la estructura del sistema tributario, para lograr equilibrar el crecimiento económico con un nivel de ingresos desde lo fiscal.

Aparentemente se consideraba que la necesidad de una reforma tributaria era evidente por sí misma, de modo que el grupo Musgrave estaba en libertad de redactar sus propios términos, lo cual no demoró en hacer. Los objetivos consistían en obtener ingresos adicionales para financiar mayores gastos en inversión pública y en educación, para acelerar el desarrollo y para garantizar condiciones más justas entre los contribuyentes, una tasa de crecimiento del PIB del 6%, y una mejor distribución.¹⁹⁵

La misión propuso simplificar el impuesto de la renta, así como, disminuir los regímenes especiales y de exenciones. Recomendó eliminar el impuesto de exceso de utilidades. Se propuso gravar el consumo de bienes suntuarios. El impuesto predial debía reformarse de tal forma que, los ingresos locales mejoraran.

La coyuntura económica favorable de Colombia, especialmente por el incremento en los precios del café, hizo que se perdiera interés por las recomendaciones de la misión Musgrave. Pocos temas de la agenda y de las recomendaciones encontraron interés por

economía, Departamento de Economía, Universidad de New York, Jaime Niño, asesor del director de impuestos nacionales, Ministerio de Hacienda; Andrew C Quale, Jr., becario de la Fundación Ford; Harold Sánchez, Ministerio de Hacienda; Sergio Rodríguez, profesor de la Escuela de Leyes, universidad de los Andes; John Sanger, Universidad de Harvard; Richard Slitor, profesor de economía, departamento de economía, Universidad de Massachusetts, Amherst, Massachusetts; Jaime Vásquez, Ministerio de Hacienda; Melvin White, profesor de economía, departamento de economía, Brooklyn College, New York; Juan Zorro, oficina de planeación y análisis económico del Ministerio de Hacienda.

¹⁹⁵ Op Cit, CURRIE, 1984, p. 156.

parte de los legisladores. Se tuvieron en cuenta la exención de impuestos personales en el impuesto de renta, la retención en la fuente, y algunas transferencias dirigidas hacia el gobierno local (relativas a los impuestos a las ventas de cerveza, loterías, licoreras departamentales y otros impuestos menores). La misión Musgrave fue “el producto de un debate inspirado por el deseo de proponer un plan práctico que pudiera beneficiar el desarrollo social y económico de Colombia”¹⁹⁶

La misión recomendó reforzar los impuestos indirectos convirtiendo el llamado “impuesto manufacturero” (establecido en 1963, con una tasa del 3-15%) en un “impuesto de ventas al detal”. El impuesto se iniciaría con una tasa base del 2%, pero para productos suntuarios se elevaría hasta el 10%.¹⁹⁷ Los cambios propuestos hicieron parte de la Reforma Tributaria del 1974.

Vale mencionar que el Dr. Musgrave tenía conocimiento previo de Colombia ya que acompañó al Profesor Currie como economista principal y asesor en finanzas públicas y asuntos bancarios, en la Misión del Banco Mundial a Colombia: Bases de un Programa de Fomento para Colombia.¹⁹⁸

Para Currie: “lo que con toda seguridad sucedió es que el profesor Musgrave fue víctima del riesgo que conlleva la profesión de asesor en el sentido de no haber resistido la tentación de sugerir reformas masivas. Ningún académico, y yo no me podría excluir, está exento de este peligro, especialmente cuando dirige una misión o cuando es responsables de su informe. La hábil estrategia que implica el logro de una pequeña, pero muy meritoria reforma, se pierde de vista frente al deseo de mostrar cómo debería ser una reforma completa, sin importar si ésta es factible o si ha sido solicitada. Cuando se estima que un cambio de mayor alcance es necesario, no resulta difícil convencerse de que también es factible. Aun a las firmas comerciales les gusta dejar monumentos que puedan ser señalados con orgullo. Por consiguiente, si el contratante de la asesoría

¹⁹⁶ Comisión de Reforma Tributaria, 1971, p 14, nuestro énfasis. En: Clavijo Sergio, Política Fiscal y Estado en Colombia, Banco de la República y Universidad de los Andes, Bogotá 1998, p. 23.

¹⁹⁷ Comisión de Reforma Tributaria, 1971, pg 196.

¹⁹⁸ Op Cit. CURRIE, 1984, p. 92.

desea un mínimo de cambios para alcanzar su objetivo (suponiendo que lo tenga) y está sinceramente interesado en mejorar el funcionamiento de algún aspecto del gobierno o de la maquinaria económica, haría muy bien en buscar un consejo informal y en evitar “informes finales” (los monumentos). Cuando el experto es anónimo, es menor la posibilidad de que abogue por reformas arrolladoras y tendrá un sentido más adecuado de lo que es factible en las circunstancias existentes.¹⁹⁹

En todo caso las recomendaciones del informe no fueron llevadas a cabo de inmediato. El presidente Lleras, quien había contratado la comisión, dejaría la presidencia poco después de publicarse el informe. Su sucesor, el presidente Misael Pastrana, tenía mucho menos influencia en el congreso y unos cambios tan arrolladores no tenían posibilidades dentro del procedimiento legislativo ordinario en esa administración. Por consiguiente, en su mayor para el informe siguió en desuso hasta que el presidente Alfonso López asumió la presidencia en agosto de 1974 y contó con una gran mayoría en el congreso.²⁰⁰

2.2. Entre el desarrollo y la Institucionalidad

El pionero del concepto de desarrollo en Colombia fue Lauchlin Currie, éste académico canadiense, fundó las primeras escuelas de economía en Colombia y contribuyó a la gestación de lo que serían llamados “Planes de Desarrollo”. Lideró la Misión del Banco Mundial de 1949 y propondría la creación del Departamento Nacional de Planeación, donde se han creado desde entonces la hoja de ruta de los diferentes gobiernos. El concepto de desarrollo de los días de Currie buscaba aproximar a las experiencias de primer mundo a los países intervenidos. Gran parte de la institucionalidad económica surgiría como resultado del proceso desarrollista que se comenzó a plantear por aquellos días. Sin embargo, únicamente los indicadores macroeconómicos servían como referencia para considerar el desarrollo. Por otra parte, al hablar de desarrollo, se pensaba también en el “subdesarrollo”, concepto cercano a la idea de países de tercer mundo. Se pensaba que los indicadores macroeconómicos,

¹⁹⁹Ibid p. 166

²⁰⁰Ibid p.159

como el PIB o el PIB *per cápita* eran los referentes más significativos para considerar o no un país desarrollado o sub desarrollado. Con el tiempo el concepto se ampliaría a una nueva categoría, los países en vías de desarrollo. Comenzaría a desaparecer el concepto peyorativo de subdesarrollo y de manera más propositiva, se comenzó a hablar de países en vías de desarrollo. En la actualidad el concepto puede relacionarse con la clasificación de ingreso del país. Están los países de alto nivel de ingresos, luego los de ingreso medio y finalmente los de ingreso bajo.

a. “El desarrollo económico en Colombia, Problemas y Perspectivas”, Misión del Banco Mundial, (1970)

Entre febrero y marzo de 1970 estuvo en Colombia una misión del banco mundial con la que se buscó estudiar la posibilidad de facilitar la asistencia externa necesaria para los fines del Plan de desarrollo Económico y social de Colombia para el período 1970 – 1973²⁰¹. El informe se llamó: El desarrollo Económico en Colombia, Problemas y Perspectivas, Banco Mundial.

Se trabajó con personal residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, especialmente en lo relacionado con el programa de estudios de pre inversión. Se obtuvo apoyo en la secretaria del CIAP (Comité Interamericano de Alianza para el Progreso). El informe incluye estudios sobre el empleo, la inversión, las finanzas públicas, el desarrollo regional, la planificación, se incluyen también proyecciones relativas al crecimiento, las necesidades de capital externo y la deuda externa. A la vez estudió el proceso de industrialización, la minería y el suministro de energía. Se analizan la situación del sector agrícola y los principales problemas que existen, se

²⁰¹Banco Mundial El desarrollo Económico en Colombia, Problemas y Perspectivas

estudia el sector del turismo, la educación y capacitación, el abastecimiento de agua y salud pública.²⁰²

Los temas relacionados en el informe final fueron los siguientes:

1. Panorama general: Sobre el crecimiento, el problema del empleo, los problemas de la asignación de recursos, la inversión y finanzas públicas, las necesidades de capital y el endeudamiento.
2. Población, empleo y desempleo: En el empleo, características, oferta de mano de obra, demanda de mano de obra.
3. Crecimiento: necesidades de capital y endeudamiento externo
4. Desarrollo regional y urbano.
5. Programa de estudios de pre inversión
6. El sector industrial, características y aportes a la industria colombiana.
7. Políticas de industrialización: tributaria, efectos de la política monetaria en la industria, controles de precios, protección arancelaria, exportaciones, proyectos alternativos
8. Panorama del sector industrial
9. Estudios de industria específica: acero, papel y celulosa
10. Estudios de industria específica: Productos químicos
11. Estructura regional de la industria.
12. Minería,
13. Energía eléctrica
14. Sector agropecuario, su estructura y problemas
15. El café,
16. Algodón, azúcar, banano, cacao, tabaco, grasas y aceites, caucho, arroz, maíz y sorgo, trigo y cebada, papas y cultivos tradicionales.
17. Potencial de crecimiento frente a la ganadería, pesquería y silvicultura.
18. La capacidad de absorción de mano de obra en la agricultura

²⁰²Los siguientes funcionarios del Banco y Consultores participaron en la misión: Balkind J, Calvo D, Darnell G, Dorich L, Douglas A, Duarte I, Dublin T, Dumoulin J, Engelmann P, Germanacos G, Gillman H, Glenshaw P, Hurlebaus J, Hyde G, Isla M, Jaffe J, Lehbort B, Lipkowitz S, McGarry M, Minton A, Myren D, Naylor G, Neufeld H, Paschke J, Shields B, Teigeiro J, Van der Meer S, el Jefe de la Misión DragoslavAvramovic.

19. El transporte, carreteras y ferrocarriles.
20. Otros medios de transporte y telecomunicaciones, fluviales, servicio aéreo, puertos y telecomunicaciones
21. Turismo: Importancia del Caribe para Colombia, transporte nacional e internacional, estructura actual de la demanda turística, la oferta de servicios turísticos, necesidades de inversión, organizaciones de la industria turística, efectos sobre el empleo.
22. Educación y adiestramiento.
23. Abastecimiento de agua potable
24. La situación sanitaria
25. Recursos para fines de salud; plan nacional de salud

El informe estudió los diferentes sectores relacionados con el desarrollo económico de Colombia, realizó propuestas frente a algunos temas, y sirvió de diagnóstico para otros.

Coincidieron los estudios de esta misión con la misión de la Organización Internacional del Trabajo enviado a Colombia a principios de 1970 para estudiar el problema del desempleo en el país. Los resultados del estudio de la OIT hicieron parte de los análisis del estudio de este informe.

b. Misión de la OIT, 1970

La Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919, al término de la Primera Guerra Mundial, cuando se reunió la Conferencia de paz, primero en París y luego en Versalles. Su fundación respondía, en primer lugar, a una preocupación humanitaria. La situación de los trabajadores, a los que se explotaba sin consideración alguna por su salud, su vida familiar y su progreso profesional y social, resultaba cada vez menos aceptable. Esta preocupación queda claramente reflejada en el Preámbulo de la

Constitución de la OIT, en el que se afirma que «existen condiciones de trabajo que entrañan... injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos».²⁰³

En 1964 la organización Internacional del Trabajo adoptó el convenio sobre la política del empleo (num.122), cuya ratificación por los gobiernos implica el compromiso de adoptar una política activa de pleno empleo; el convenio va acompañado de una recomendación en que se insta a los gobiernos a establecer metas de empleo, se enuncian las líneas generales de la política que debe seguirse y se proponen formas bilaterales de cooperación internacional. El Convenio fue ratificado por Colombia.

En la 51ª reunión de la OIT (1967), se previó la organización de misiones piloto nacionales que, con ayuda de otros organismos internacionales, estudiaran las causas del desempleo en algunos países. Es así como a partir de unas conversaciones celebradas por el Director General de la OIT David Morse y el embajador de Colombia Antonio Oviedo, el presidente Carlos Lleras Restrepo, propuso que fuera Colombia el primer país al que se enviara una misión piloto en virtud del Programa Mundial del Empleo. Destacó la importancia de la política de empleo, y puso de relieve que era necesario proceder sin pérdida de tiempo, pues en agosto de 1970 debía realizarse la transmisión de mando presidencial.²⁰⁴

En noviembre de 1969 El Director de la OIT Sr. Morse solicitó al Doctor Seers, que dirigiera la Misión que sería conocida más adelante como la -Misión Seers- denominada “Hacia el pleno empleo” un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo²⁰⁵. “Se estimó que el

²⁰³ ILO.ORG, “*Orígenes e historia*”, en: <http://www.oit.org/public/spanish/about/history.htm>, (consultado el 6 de septiembre de 2015).

²⁰⁴ Hacia el Pleno Empleo, Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo, Biblioteca Banco Popular, Divulgación Económica y Social, Pg 1, Bogotá, 1970

²⁰⁵ Miembros de la misión Seers: Dudley Seers, Andrés Bianchi, Juarez Brandao, Luis Cabrero, Emanuel de Kadt, Sidney Dell, Jean Fauchon, Peter Feldl, Arthur Gaitskell, Richrd Jolly, Pedro Lobato, Oswaldo Lopes da Costa, Luis López, Jorge Mendez, Jean-Roger Messy, Sylvio Mutal, Luis Ratinoff, Alfonso Rochac, Simón Romero, Yves Sabolo, Paul Strassman, José Teigeiro, Eduardo Troncoso, Robert Vallet, Harry Weiss, Hubertus Zoetewej.

equipo podría cumplir su misión en un período aproximado de cuatro semanas de trabajo en Colombia, posteriormente se extendió a cinco semanas.”²⁰⁶

El proyecto Seers fue pionero, tanto desde el punto de vista de la teoría del empleo, y sus relaciones con la teoría del desarrollo, como desde el punto de vista de la política económica. Logró vincular la totalidad de la política económica alrededor de las variables empleo e ingresos para determinados grupos de la sociedad.²⁰⁷

Entre las conclusiones de la Misión Seers se resaltó que la concentración del ingreso en Colombia era alta pero sobre todo era muy alta en el campo. De igual manera, hubo un alto crecimiento de la población especialmente en las zonas urbanas que se acompañó por un lento cambio en las actitudes tradicionales de los habitantes de las ciudades. La población colombiana se dobló en poco menos de 30 años.²⁰⁸ Frente a la pobreza, la injusticia, la mala distribución de los ingresos, el informe recomendó hacer de la estrategia del empleo el eje fundamental de la política de desarrollo.

Era necesario operar en un plan de conjunto, de la mano de muchas políticas y estrategias para equilibrar la situación económica y social del país. La misión no se refirió a temas relacionados con la política de crecimiento demográfico, pero era claro, que debería existir una política que creara más espacios laborales, de tal forma que, la futura mano de obra, tuvieran opciones de empleo, y el crecimiento del desempleo no fuera proporcional al incremento poblacional.

Al recibir del Dr. Abbas Ammar²⁰⁹, jefe del grupo de expertos que elaboró el trabajo “Hacia el pleno empleo”²¹⁰, el presidente Carlos Lleras hizo referencia a que:

²⁰⁶ Hacia el Pleno Empleo, Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo, Biblioteca Banco Popular, Divulgación Económica y Social, Pg 3, Bogotá, 1970.

²⁰⁷ Méndez Munévar Jorge, Las implicaciones de un programa sobre empleo, en: Economía Colombiana, No 172-173, agosto –septiembre, 1985 p. 22

²⁰⁸ El empleo en Colombia, Perspectivas y Futuro, Dieter Zschock, tercer mundo N 30, pg 41, 1969.

²⁰⁹ El Dr. Seers fue el jefe de la misión, pero el jefe del grupo de expertos y Director General adjunto de la OIT era el Dr Abbas Ammar.

²¹⁰ El primer ejemplar del mismo, el 15 de julio de 1970.

“padecemos un alto nivel de desempleo y la pobreza aparece como el aspecto más importante del problema colombiano, ya que, al lado del desempleo total, hay que considerar la situación de una inmensa masa que tiene ingresos bajísimos. El análisis de la Misión confirma el concepto de que no siempre el aumento en la tasa de desarrollo se refleja en una mejora general. Frecuentemente, y puede que sea este el caso en Colombia, no obstante todos los esfuerzos realizados, se acentúa la concentración del ingreso.”²¹¹

La misión estudió todos los sectores de la economía buscando las posibilidades que cada uno tenía de generar empleos. Los resultados cuantitativos fueron tenidos en cuenta, mas no se formularon políticas puntuales. Por el contrario, a partir de estrategias globales se buscó dar mayor importancia a temas como la salud y la educación, tal como también sugirió el informe.

Según MENDEZ MUNEVAR: La posible utilidad del informe Seers se basó en haber intentado tres cosas, relacionándolas luego ente sí:

1. Una identificación del verdadero alcance del problema del desempleo del potencial de la mano de obra en Colombia, que incluía no solamente al desempleo abierto, sino al subempleo y los bajos ingresos de partes considerables de la población;
2. El diseño de un escenario macroeconómico que pudiera corresponder a la obtención de determinadas metas de empleo, para 1985, de las características sectoriales de ese escenario macroeconómico, y de los niveles de productividad por hombre ocupado que podrían compatibilizar el crecimiento de los sectores con las metas de empleo;
3. Una serie de recomendaciones de las políticas que deberían seguirse para irse acercando a las metas de crecimiento sectorial que se planteaban en ese escenario.²¹²

²¹¹Hacia el Pleno Empleo, Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo, Biblioteca Banco Popular, Divulgación Económica y Social, Pg 2, Bogotá,1970.

²¹² MENDEZ Jorge, “Las implicaciones de un programa sobre empleo”, en: Economía Colombiana, No 172-173, agosto –septiembre, 1985 p. 23.

“El proyecto se discutió en Ginebra, los días 24 y 25 de marzo en una reunión de los organismos que patrocinaron la misión. Así los funcionarios de estos organismos pudieron hacer observaciones sobre el informe y discutir las medidas destinadas a aplicarlo, especialmente en materia de investigación y de ayuda”.²¹³

Los resultados, investigaciones y demás datos de la Misión de Trabajo de la OIT, sirvieron de apoyo para los análisis que hiciera la Misión del Banco Mundial “El desarrollo económico en Colombia, problemas y perspectivas”, dirigida por Dragoslav Avramovic.

c. Misión de finanzas intergubernamentales 1980 y 1981

En los años 1980 y 1981, bajo el gobierno de Julio César Turbay Ayala, el gobierno nacional en cabeza del Ministro de Hacienda y Crédito Público Eduardo Wiesner Durán, solicitó un estudio sobre finanzas intergubernamentales. Se propuso como director de la Misión de Finanzas Intergubernamentales al profesor Richard M Bird y como director técnico a Roberto Junguito Bonet²¹⁴. La Misión estudió la forma de optimizar el uso de los recursos públicos, aumentar la eficiencia en lo relativo a las relaciones fiscales entre diferentes niveles de gobierno.

Se estudiaron las transferencias intergubernamentales, los ingresos municipales, departamentales y el control y orientación de la actividad de las entidades paraestatales.

²¹³Opcit, Hacia el Pleno Empleo, pg 8.

²¹⁴ La misión estuvo integrada por: Director de la Misión de Finanzas Intergubernamentales Dr Richard M Bird Director Técnico Dr Roberto Junguito Bonet, Consejo Directivo, Eduardo Wiesner Durán (ministro de Hacienda y Crédito Público), Federico Nieto Tafur (Director DNO), Rafael Gama Quijano (Gerente del Banco de la República), Miembros de la Comisión Técnica, Sebastián Arango (U Javeriana), Víctor Cárdenas (director de presupuesto), Enrique LowMultra (Profesor de Economía y miembro del Consejo de Estado), José Antonio Ocampo (director del CEDE U. Andes) Guillermo Perry (Consultor Económico), Rafael Prieto (jefe de investigaciones económicas Banco de la República), Max Rodríguez Fadul (Director de Impuestos) Asesor Técnico Jorge Ospina Sardi.

No fue motivo de estudio detallado lo concerniente a los impuestos nacionales. La Misión Bird Wiesner tuvo una duración de un año y tres meses, iniciada en abril de 1980 y finalizada en julio de 1981.

La Misión Bird Wiesner sobre Transferencias Intergubernamentales tuvo un enfoque global, y no analizó la estructura impositiva del país, su eficiencia o racionalidad, aunque se ocupó de algunos temas de aspecto impositivo, no ofreció una visión integrada del lado de los ingresos corrientes (o de las rentas de capital) del Estado.²¹⁵

d. Misión Chenery 1985

El 13 de junio de 1985 en el gobierno de Belisario Betancur se instaló en Bogotá la Misión Chenery con el fin de evaluar la Misión de la OIT de 1970 y proponer soluciones al incremento del desempleo en Colombia. El secretario económico de la presidencia Dr. Diego Pizano, propuso contratar una nueva misión de empleo, compuesta especialmente por expertos colombianos y orientada por el Dr. Hollis Chenery de la Universidad de Harvard. El profesor Chenery, contó con un equipo de especialistas entre los cuales estuvieron José Antonio Ocampo, Manuel Ramírez y Juan Luis Londoño, quienes se encargaron de coordinar la redacción del informe final.

El informe Chenery se centró en los aspectos de la transformación estructural que constituirían según él, la base de las políticas del empleo. El informe hizo una distinción entre el empleo cíclico y desempleo estructural. El problema del empleo fue definido en términos del comportamiento de los diferentes mercados de mano de obra. Mencionó la necesidad de tener en cuenta no solo la tasa de desempleo abierto de

²¹⁵ Clavijo Sergio, Política Fiscal y Estado en Colombia, Banco de la República y Universidad de los Andes, Bogotá 1998, pg 21

la fuerza de trabajo urbana, sino también los cambios en los niveles de productividad e ingresos de la población.

Según el informe, escrito en 1985, la fuerza de trabajo en Colombia se ha transformado durante los últimos 35 años, dejando de ser predominantemente rural y con educación limitada, para convertirse en mayoritariamente urbana, educada y con participación femenina creciente, a pesar de la disminución en los estándares de crecimiento poblacional a partir de los sesenta.

La tarea señalada a la Misión de Empleo era analizar los diferentes aspectos del problema del empleo y comparar distintos instrumentos para tratarlo. La elaboración del informe y de sus estudios, en palabras de Chenery: “lograron objetivos que van más allá de los iniciales. Estableció un marco de análisis manejable para el estudio de la economía colombiana, que es en cierto modo más amplio que aquellos utilizados anteriormente. El informe fue un esfuerzo colombiano desde su concepción a pesar de haber integrado pocos consultores extranjeros”²¹⁶

Los ejercicios de proyección realizados por la misión indicaron que la oferta de trabajo en las ciudades colombianas continuaría aumentando durante la década, a un ritmo cercano a un 4% anual, debido al crecimiento de la población en edad de trabajar. Para la década del 90, proyectó una reducción a menos del 3% anual. LA misión indicó la necesidad de crear 2.200.000 nuevos empleos entre 1986 y 1990, es decir 440.000 por año entre 1991 y 2000. Sería necesario crear 3.600.000 empleos adicionales para reducir la tasa de desocupación al 5%, de tal forma que, el país tendría que haber generado 5.800.000 empleos desde 1986 hasta 2000, 5.200.000 de estos en el sector urbano y 600.000 en el rural.²¹⁷

²¹⁶ La dimensión internacional y macroeconomía del empleo. Misión Chenery. 1985.

²¹⁷ Ocampo José Antonio y Ramírez Manuel, Conclusiones y Recomendaciones de la Misión de Empleo, en: Economía Colombiana, No. 184- 185 Agosto - septiembre de 1986 p. 15

Según el informe, el problema laboral en Colombia era doble: desempleo abierto en el sector moderno (1.100.000 desempleados) y bajos ingresos en el sector informal (1.800.000 trabajadores ganan menos del salario mínimo legal).²¹⁸

Según Jorge Méndez, el informe planteó como estrategia macroeconómica: 1. la necesidad de un cambio estructural en el sector externo, en el sentido de aumentar y diversificar vigorosamente las exportaciones, disminuir la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones en la generación de divisas, y combinar sabiamente el esfuerzo por penetrar los mercados internacionales. 2. El incremento de la inversión y el ahorro, ya que la inversión es un factor dinámico importante para expandir la demanda, de la misma manera, si no aumenta la inversión no será posible que aumente la oferta de bienes. Es necesario, por lo tanto, revitalizar los esfuerzos de acumulación de capital. 3. El papel del gasto público debe estar bien orientado y debe ser eficiente.²¹⁹

Para Jorge Mario Eastman: Los datos estadísticos recopilados por la misión Chenery, en buena parte, ya se conocían. En cuanto a las recomendaciones, casi todas habían sido planteadas también en foros gremiales y académicos. Algunas de tales propuestas eran muy discutibles y hasta contraproducentes, especialmente en la parte laboral. Se vincula todo el problema del desempleo al crecimiento económico lo que es una verdad de perogrullo. Obviamente lo importante sería decir cómo, cuánto, y mediante qué concurso y qué clase de sacrificios se obtiene ese crecimiento.²²⁰

Por su parte Fernando Cepeda Ulloa se refirió a las misiones en estos términos: “Hay que reconocer una actitud extranjerizante en nuestro medio que le otorgan al asesor foráneo una serie de virtudes que van desde la sabiduría hasta la objetividad y la imparcialidad”²²¹

²¹⁸López Castaño Hugo, La misión Chenery: una invitación a pensar en el mediano y en el largo plazo, en: Lecturas de economía. No 20 mayo agosto 1986, p. 153

²¹⁹ Méndez Jorge, Los alcances del informe sobre empleo, en: Nueva Frontera, No 595, Agosto 1986, pp. 11-12

²²⁰ Eastman Jorge Mario, La misión Chenery: Requeme Final, en: Consigna Vol. 10 No 304, Jul 30 1986, p. 22

²²¹ Cepeda Ulloa Fernando, A propósito de la Misión Chenery: la lucha por la autonomía, en: Estrategia Económica y Financiera, No 89, junio 1985, 42.

La misión Chenery jugó un papel importante en el desarrollo laboral colombiano, más aún cuando, su estudio continuó y profundizó los enfoques que en 1970 hiciera la misión de la OIT. Chenery dio respuestas y propuso soluciones nuevas al problema del empleo, a partir de la compilación propia de información, pero apoyado en el informe de la Misión de la OIT.

e. Misión de gasto público, 1986, Decreto 742 de 1985.

La misión de Gasto Público se adelantó durante el gobierno de Belisario Betancur, fue dirigida por Álvaro Velásquez Cock y participaron en ella diversos especialistas.²²² Se inició en marzo de 1985 y concluyó con un informe de la “Misión de Gasto Público” y dos proyectos de ley en junio de 1986.

Existía un déficit en las finanzas del Estado, dadas las condiciones de crecimiento de la demanda de servicios del sector público, superior al nivel de recaudos. Por otro lado, la mala administración de los recursos públicos, agudizaba el déficit. Se presentaba, una ineficiencia operativa, financiera y de control en el sector público.

La misión tuvo como objetivo, asesorar al gobierno nacional en lo concerniente al gasto público en todas sus dimensiones, el análisis de la priorización de los gastos, su crecimiento, su destinación, los mecanismos tendientes a controlar su crecimiento de acuerdo con las necesidades y la disponibilidad de los recursos, entre otras. Se analizó

²²² Sebastián Arango Fonnegra, Luis Ignacio Betancur Escobar, Lauchlin Currie, Luis Bernardo Flores Enciso, Jorge García García, Gilberto Gómez Arango, Juan Camilo Restrepo Salazar, Gabriel Rosas Vega, Guillermo Nuñez Vergara.

la gestión y el comportamiento de las entidades con competencia en el Gasto Público, para estudiar las condiciones institucionales que acompañan la ineficiente ejecución de los recursos públicos.

La misión estudió el Gasto Público total, la reforma al estatuto orgánico de presupuesto, la asignación y racionalización del gasto, del crédito público y los privilegios tributarios. A la vez, realizó estudios desde diferentes sectores de la administración pública, se estudio la educación, la salud, el gasto dirigido hacia los hospitales, la seguridad social, la defensa del estado, se estudió el tema de los impuestos hacia el sector petrolero, minero, la administración de la justicia, entre otros.

La misión recomendó la eliminación total de la destinación específica de rentas y la mejora de la programación presupuestal, tal como una mayor vinculación entre las autorizaciones de endeudamiento y la aprobación del presupuesto. A su vez, realizó una revisión del proyecto de ley sobre Cesión del IVA a los municipios que se convirtió posteriormente en la Ley 12 de 1986. Y recomendó a su vez, terminar con los privilegios que atentaran contra la equidad horizontal y vertical del impuesto.

f. Comisión presidencial para la reforma de la administración pública del Estado colombiano.²²³

En 1989 el presidente Virgilio Barco, nombró una Comisión Presidencial para estudiar el tema de la reforma administrativa dentro del sector público en Colombia. Dicha comisión se financió con recursos del Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo y con recursos del Estado.

²²³ Participaron: Alberto Hernandez Mora, Alfonso López Michelsen, Alfredo VasquezCarrizosa, Carlos Ronderos Torres, Alirio Gómez Lobo, Alvaro Uribe Velez, Patricio Samper, Juan B Fernández, Alvaro Uribe Rueda, Daniel Mazuera, Juan Lozano, Jesús Pérez, Fernando Alvarez, Luis Córdoba, Roberto Arenas, Iván Marulanda, Maria teresa Garcés

Se trabajó en cinco grandes grupos:

1. Estado de Derecho
2. Estado Económico
3. Estado Social
4. Estado y Sociedad y
5. Estado Gestor.

En el marco de estos foros académicos se trabajaron temas relacionados con: Obligaciones *Del Estado frente al bienestar social de la comunidad*, las ponencias fueron las siguientes: Estado, Sociedad Salud y nutrición²²⁴; el Problema Nutricional en Colombia²²⁵; Estado, sociedad y educación para la vida y la convivencia,²²⁶ Estado sociedad y recreación;²²⁷ La recreación dirigida y su papel dentro de la Reforma Social del Estado Colombiano;²²⁸ Estado, Sociedad y educación;²²⁹ Derecho sociedad Civil y Estado;²³⁰ Estado, Sociedad, trabajo, empleo e ingresos;²³¹ Estado, sociedad y seguridad social;²³² Estado, sociedad, vivienda, hábitat social y ordenamiento del desarrollo regional, rural y urbano;²³³ Estado sociedad y solidaridad, participación y cooperación ciudadanas²³⁴; Cambios administrativos imprescindibles y prioritarios para la promoción del cambio social.²³⁵

²²⁴ Ponencia realizada por Roberto Esguerra G, en el marco del foro Obligaciones del Estado frente al Bienestar Social de la Comunidad

²²⁵ Ponencia de Luis Fajardo

²²⁶ Ponencia de José Gutiérrez

²²⁷ Ponencia de María Eugenia Escobar de Sierra

²²⁸ Ponencia de Jesús Raúl Bautista

²²⁹ Ponencia de Doris Eder de Zambrano

²³⁰ Ponencia de Luis E Orozco

²³¹ Ponencia de Miguel Urrutia

²³² Ponencia de Leonardo Cañón

²³³ Ponencia de Patricio Samper

²³⁴ Ponencia de Hugo Lora

²³⁵ Ponencia de Hernando Torres C

Otro tema a tratar fue: *La Democracia y el Estado de Derecho* en el que participaron las siguientes ponencias: Ampliación de los poderes jurídicos y policivos;²³⁶ Poderes administrativos y fiscales;²³⁷ Adopción de medidas económicas y sociales indispensables para el restablecimiento de la normalidad;²³⁸ Repercusiones de los problemas de orden público den el contexto internacional;²³⁹

Por último el tema: LIBERTAD Y ORDEN PUBLICO, tuvo las siguientes ponencias: El Estado de Derecho, las libertades públicas y los derechos individuales en situaciones de alteración del orden público;²⁴⁰ La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ante las nuevas circunstancias de agravación del orden público;²⁴¹ Proyecto de Reforma Constitucional²⁴²

Se trabajó en seminarios que propendieran por discusiones abiertas con relación a los factores adversos a la convivencia pacífica y al desarrollo económico y social de Colombia. Del mismo modo, se buscó converger en criterios relacionados con la crisis institucional, política y social del país.

Su objeto fue el de abordar e incluir, desde la academia a pensadores del tema social, del tema político, económico entre muchos, en un debate que propusiera nuevas líneas de trabajo.

2.3 De lo Rural a lo Urbano y la modernización del Estado. Preámbulo del siglo XXI

Las marcadas brechas entre el campo y la ciudad, y el notable afán por resolverlas, ha sido tema de debate desde mediados del siglo XX, sin embargo, durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, (1974-1978) se propuso el Plan de Desarrollo, “Para Cerrar

²³⁶ Ponencia de Jesús Vallejo Mejía

²³⁷ Ponencia de Luis Fernando Lopez Garavito

²³⁸ Ponencia de Gerardo Molina

²³⁹ Ponencia de Carlos Holguín Holguín

²⁴⁰ Ponencia de Guillermo Gonzalez Charry, Luis Carlos Sachica Aponte y Alvaro Echeverri Uruburu

²⁴¹ Ponencia de Luis Sarmiento Buitrago

²⁴² Ponencia de Federico Estrada Villa, Carlos Gustavo Arrieta Padilla

la Brecha”, que correspondería al programa del gobierno central para hacer aportes al campo que contribuyeran con mejorar sus condiciones, sin dejar de tener presente que las ciudades eran cada vez más apetecidas por ciudadanos y campesinos. A pesar de esto, el incremento en la migración del campo a las ciudades es notable. Si bien la frontera agrícola²⁴³ se ha desplazado cada vez más hacia zonas que correspondían a reservas, las ciudades han crecido desordenadamente y el alcance de sus fronteras no está determinado. El proceso de modernización del Estado da lugar también, a la necesidad de consolidar la institucionalidad en el crecimiento desmedido de las ciudades, por efectos del desplazamiento forzado o el voluntario en búsqueda de oportunidades. Sin embargo, es un debate mucho más amplio que se ha abierto a propósito de los recientes Tratados de Libre Comercio firmados por Colombia, en donde, en ausencia de políticas que apoyen la producción campesina, la llegada de productos agrícolas subsidiados, desde diferentes países aliados, ha desplazado la producción nacional y ha empujado al campesino a buscar nuevas fuentes de ingreso. El campo no es viable a menos que se ofrezcan las condiciones para que pueda competir, incluso con los productos extranjeros subsidiados. El siglo XXI iniciaría con claras manifestaciones de los efectos que los diferentes TLC tendrían en la economía y particularmente en los campesinos colombianos. Como nunca antes, grupos importantes de campesinos mostraron su inconformidad con las nuevas políticas, dado el impacto que no se calculó en las negociaciones de los TLC y que en la actualidad, han hecho del campo colombiano una tierra para la minería, que genera ingresos para quien posee los títulos mineros, pero no redundan en beneficios para nadie más. La vocación agrícola de Colombia está llamada a pasar hambre, las nuevas generaciones de campesinos no reconocen el campo como una actividad y prefieren avanzar hacia los cinturones de miseria de las ciudades, incorporando nuevas brechas a la sociedad.

a. Misión de Estudios del sector Agropecuario (1990-1992) y Misión rural, Colombia, (1998)

²⁴³ Se reconoce como frontera agrícola, el límite histórico entre las zonas de labores campesinas y el bosque, sabana o selva que corresponde a zonas menos impactadas por la producción de la agricultura y la ganadería.

La Misión De Estudios Del Sector Agropecuario fue creada en diciembre de 1987, mediante el Decreto 2457 de la Presidencia de la República, con el objeto de realizar un análisis sobre el sector agropecuario que permitiera incrementar el conocimiento sobre su estructura y evolución, así como formular estrategias, políticas y acciones para el futuro. En el mismo decreto se estableció la conformación de un Consejo Directivo constituido por el Ministro de Agricultura, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y dos representantes del Presidente de la República; la Dirección General de la Misión estuvo a cargo del Profesor Albert Berry, de la Universidad de Toronto, la Dirección Técnica de los Estudios a cargo de Jesús Antonio Bejarano, de la Universidad Nacional y la coordinación a cargo del Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación. La misión contó además con el apoyo y asesoría de una comisión Técnica Consultiva, conformada por seis destacados especialistas en el Sector Agropecuario, por el Jefe de la Unidad de Desarrollo Agropecuario del DNP, por el Jefe de OPSA (Ministerio de Agricultura) y por el Director de FONADE.²⁴⁴

El estudio se enfocó en el análisis de la estructura agraria y su evolución durante las últimas tres décadas (desde los años 60), los factores que determinan el comportamiento de la oferta agrícola; las dimensiones del desarrollo social en el área rural y particularmente en lo que concierne a la pobreza, a la distribución del ingreso y sus relaciones con el empleo rural; los principales vínculos intersectoriales, que comprenden el desarrollo agroindustrial, la seguridad alimentaria, y las exportaciones; y, las relaciones entre el comportamiento del sector y la política macroeconómica, es decir, por una parte la identificación de los efectos de las políticas macroeconómicas sobre el desarrollo agropecuario así como el examen de los efectos de la actividad agropecuaria sobre el comportamiento de la economía y sobre la estabilidad macroeconómica. Se estudiaron también los subsectores de la ganadería y economía campesina.²⁴⁵

²⁴⁴ Ministerio de Agricultura- Departamento Nacional de Planeación, "El desarrollo Agropecuario en Colombia", Informe Final, Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Mayo de 1990. P 1

²⁴⁵ Ibid p 2

Los estudios de la Misión hicieron énfasis en el marco institucional del sector, la estructura interna y el sistema de decisiones del Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas, su capacidad de coordinación interinstitucional, regional e intersectorial, y principalmente con el sistema de decisiones de política macroeconómica.²⁴⁶

La misión se fundamentó en el diagnóstico de que la agricultura y la industria son complementarias y de allí se derivan la mayoría de las políticas. El informe muestra que las realidades de los países en vías de desarrollo no siempre se ajustan a los supuestos tradicionales ortodoxos.²⁴⁷

Las propuestas de la misión se enmarcan en torno a la complementariedad, que consiste en que una actividad o factor se califica como complementario cuando su desempeño depende en un alto grado de la presencia de otros. En términos generales la complementariedad se contrapone a la teoría neoclásica en la medida en que los neoclásicos plantean que las economías operan dentro de posibilidades de sustitución. Supuestamente el capital puede reemplazarse por mano de obra, el conocimiento por esfuerzo físico, el consumo por el ahorro, la industria por la agricultura. No se puede afirmar que el incremento en las exportaciones, el ahorro, el crecimiento en indicadores económicos sean premisas para asegurar una eficiente distribución de los ingresos.²⁴⁸

Contribuyó con los objetivos generales del desarrollo, es decir al crecimiento, la estabilidad, la generación de empleo y la mejor distribución del ingreso en el conjunto de la economía. La misión hizo un esfuerzo para reorientar las estrategias generales de desarrollo del país a través de una mayor explotación de los enlaces y las interdependencias del sector con el resto de la economía.²⁴⁹

²⁴⁶ Ibid p 2

²⁴⁷ Sarmiento Palacio Eduardo, "Comentarios sobre la Misión Berry" en: Desarrollo y Sociedad No 26, septiembre 1990, CEDE, Universidad de los Andes, pg 97

²⁴⁸ Ibid, p. 98.

²⁴⁹ Ministerio de Agricultura- Departamento Nacional de Planeación, "El desarrollo Agropecuario en Colombia", Informe Final, Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Mayo de 1990. P. 3

El reconocer la complementariedad contribuye a los procesos de crecimiento y de equidad. De tal forma que, la industria y la agricultura sobre la base de un modelo de complementación pueden desarrollar un dinamismo dirigido hacia el sector externo de la mano con, la ampliación de los mercados internos, el mantenimiento del salario real, la modernización tecnológica entre otras.

La misión propone, conformar un modelo de desarrollo que asegure el proceso de crecimiento y equidad de la mano de un proceso de complementariedad entre los sectores agrícola e industrial.²⁵⁰

Misión rural, Colombia, 1998²⁵¹.

La denominada “Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad”, tuvo como objetivo generar propuestas viables para el desarrollo de rural de la sociedad colombiana. Buscando desde esta perspectiva conseguir la construcción de una sociedad sostenible en un escenario de convivencia.

Se buscó a partir de una construcción colectiva entre todos los actores del sector, dar legitimidad a los resultados en torno a procesos de transición.

“La misión tuvo como dimensión ética, en lo político hacer prevalecer, dentro de un estado de derecho, la libertad individual con responsabilidad social, la democracia

²⁵⁰ Sarmiento Palacio Eduardo, “Comentarios sobre la Misión Berry” en: Desarrollo y Sociedad No 26, septiembre 1990, CEDE, Universidad de los Andes, pg 100

²⁵¹ Consejo de Dirección Cecilia Lopez Montaña (Directora Departamento Nacional de Planeación), Antonio Gómez Merlano (Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural), Jesús Antonio Bejarano (Presidente, Sociedad de Agricultores de Colombia), José Martínez (Presidente Asociación Nacional de Usuarios Campesinos) Carlos Ancizar Rico (Presidente Consejo Nacional Campesino), Jorge Visbal Martelo (Presidente, Federación Nacional de Ganaderos) Edgardo Moscardi (Representante para Colombia, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA), Rafael Echeverri Perico (Presidente Misión Rural)

participativa y las autonomías regionales y locales; en lo económico, el principio de que la economía rural juegue un rol más claro en el crecimiento general; en lo social, la equidad y la convivencia; en lo cultural, el reconocer la diversidad, el revalorar de las tradiciones, la solidaridad y la cooperación en el camino de afianzar una nacionalidad; y en lo ambiental, la sostenibilidad y conservación del patrimonio natural del país.”²⁵²

Un objetivo de la misión fue reevaluar el papel del sector rural en la economía y la sociedad colombiana, de tal forma que el desarrollo de las zonas rurales fuera acorde con el crecimiento económico previsto por el gobierno. Dando cabida a todas las propuestas de los actores del sector rural en la construcción y conformación de redes que garantizaran y legitimaran la aplicabilidad de las propuestas de la misión.

La misión manejó los siguientes temas:

La dinamización productiva

Competitividad, eficiencia y rentabilidad

Economía campesina y seguridad alimentaria

Pobreza rural

Educación ciencia y tecnología

Institucionalidad

Sostenibilidad y medio ambiente

Colombia: territorios de convivencia

Género

Proyectos especiales.

²⁵² Misión Rural: Transición Convivencia y Sostenibilidad. Colombia 1998.

Los trabajos se organizaron en dos series: Documentos de la Misión Rural, que cuenta con 14 volúmenes: La misión rural. Red Transitar- transición- convivencia - sostenibilidad- ¿Puede el sector rural colombiano ser un jalonador del desarrollo económico?- Institucionalidad- Reforma Agraria – Educación - Pobreza- Temas forestales y faunísticos- Estrategias ambientales para el manejo del agua y el transporte en la Orinoquía – arrendamientos de tierra- Desarrollo rural de la Orinoquía colombiana y venezolana.

La misión fue un ejercicio de planeación prospectiva del sector rural colombiano. Estuvo liderada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Red de Solidaridad Social, Colciencias, Fonade, el Corpes de Orinoquía, El Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, la AID del gobierno de los Estados Unidos, la Agencia alemana de cooperación GTZ, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Agencia para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas.

b. Misión Bogotá, Siglo XXI.²⁵³

La Misión Bogotá Siglo XXI se organizó como un ejercicio de prospectiva urbana, con el objetivo de diseñar una visión del futuro deseable de la ciudad en el horizonte de la primera década del Siglo XXI y producir recomendaciones sobre las políticas y estrategias que deben adoptarse para cumplir las metas propuestas. Dentro de estos lineamientos, la Misión se propuso elaborar un conjunto de estudios e instrumentos metodológicos útiles para la acción y toma de decisiones del sector gubernamental y de los diversos grupos sociales de la colectividad bogotana. La Misión fue creada por la Alcaldía Mayor de Bogotá en junio de 1990 y desde ese momento hasta el término de

²⁵³ Misión de Bogotá Siglo XXI, Alcaldía Mayor de Bogotá, 1992

sus actividades en diciembre de 1992, contó con el pleno apoyo de la Administración Distrital.

En cumplimiento de su plan de trabajo, la Misión adelantó estudios sobre las áreas que tienen una mayor influencia en la evolución de la ciudad, las cuales son:

1. La base socioeconómica, demografía, producto regional bruto, mercado laboral y distribución del ingreso.
2. La vivienda y servicios públicos domiciliarios y sociales
3. El desarrollo físico, ordenamiento territorial, transporte, articulaciones metropolitanas y regionales y medio ambiente.
4. La organización político administrativa y las finanzas distritales.
5. La cultura de la modernidad.

En particular, en el área social se realizaron los siguientes trabajos: Abastecimiento y distribución de alimentos, Salud, Educación, Vivienda popular, Seguridad ciudadana y Recreación.

El Director Ejecutivo y Técnico de la Misión Bogotá Siglo XXI, fue Edgard Moncayo Jiménez, y contó con la colaboración de especialistas encargados de cada una de las fases.

c. Misión para la descentralización y las finanzas de las entidades territoriales. Colombia: Descentralización y federalismo fiscal 1990.

En Octubre de 1990 bajo el gobierno de César Gaviria Trujillo, se conformó la Misión para la Descentralización y las Finanzas de las Entidades Territoriales, cuyo informe se conoció como Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Informe Final de la Misión para la Descentralización. Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación²⁵⁴.

La Misión estuvo dirigida por Eduardo Wiesner Durán y el secretario técnico fue Gabriel Aghón Barbosa. Su Consejo Directivo estuvo integrado por: Humberto de la Calle Lombana (Ministro de Gobierno) Rudolf Hommes Rodríguez (Ministro de Hacienda y Crédito Público) Armando Montenegro (Jefe del Departamento Nacional de Planeación) Jorge García González (Consejero para la modernización del Estado) Rafael Rivas Mallarino (Secretario Económico de la Presidencia de la República) Juan Martín Caicedo Ferrer (Delegado de la Federación Colombiana de Municipios)

El informe final de la misión para la descentralización y las finanzas de las entidades territoriales, buscó dar continuidad al estudio publicado en 1981 con el título: Las Finanzas Intergubernamentales en Colombia, publicado por el Departamento Nacional de Planeación. Siguió la misma línea de trabajo del anterior estudio y buscó aportar ideas, análisis y recomendaciones en torno al desarrollo legislativo del reordenamiento territorial como directriz de la Constitución de 1991.

El mandato recibido para este informe fue el de configurar un nuevo marco fiscal, financiero, legal y administrativo para fortalecer la descentralización y el desarrollo regional. La misión realizó un seguimiento a la asamblea nacional constituyente de 1991 trabajando temas relacionados con el reordenamiento territorial y fiscal, manteniendo contacto formal e informal con los miembros de las comisiones segunda y quinta de la Asamblea Nacional Constituyente, para orientar en el manejo que se

²⁵⁴ Secretario Técnico Gabriel Aghon Barbosa, Comité Técnico: Héctor Cadena, Jorge García, Pedro Nel Ospina, Fernando Zarama, María Claudia Correa, Ulpiano Ayala, Gabriel Turbay, Alba Lucia Orozco, Mónica Aparicio, Cecilia María Velez, Santiago Pardo, Fernando Rojas

esperaba dar al tema financiero y territorial. Se entregaron al final de las gestiones proyectos de ley sobre el régimen tributario de las entidades territoriales.

La misión tuvo como objetivos, suministrar al gobierno nacional, departamental y municipal una visión de reconocimiento global de la dinámica y la problemática de la descentralización y de la figura del federalismo fiscal. Se buscó incluir en el análisis tres variables interdependientes como fueron: la descentralización, la construcción de un nuevo federalismo fiscal y la modernización del Estado. Variables que dado el avance en los procesos, tienen una importancia absoluta en el escenario histórico del país.

La eficiencia del Estado y especialmente del sector público subnacional, son objeto de atención en el informe, debido a que se había iniciado un proceso de estudio de las interrelaciones fiscales financieras e institucionales entre la nación los departamentos u los municipios, estas relaciones son determinantes en términos de nivel de vida de la población. Paradójicamente es en los lugares más pequeños y alejados donde más ineficiencia se presenta. A menor población mayor ineficiencia y viceversa a pesar de ser el municipio el espacio de mayor cercanía con los gobernantes y donde mayor nivel de exigencia por parte de la población, podría presentarse.

El informe propone el problema de la sostenibilidad está dada a partir de una buena administración de los recursos públicos. La eficiencia en la administración puede lograrse con las modificaciones de las condiciones institucionales y organizacionales dentro de las que se enmarca el gasto público regional y local.

El informe se enmarcó en las teorías del institucionalismo de D. North que propone un cambio de las instituciones como mecanismo de avance significativo y duradero. Dichos cambios deben vincular no solo las instituciones sino también la política. Por su parte, el análisis de las condiciones en que se desarrolla el gasto público en el país desde las categorías departamentales y municipales, fue el punto de apoyo para encontrar soluciones al problema de la eficiencia en el sector local.

En síntesis el informe propuso “que el nuevo federalismo fiscal del país se planee y construya teniendo presente que la descentralización, el mayor desarrollo, y la autonomía regional no serán verdaderamente alcanzables, ni sostenibles, sin una permanente búsqueda por una mayor eficiencia en el gasto público regional y local”²⁵⁵. Esto sin excluir la redistribución del ingreso como parte integrante del bienestar colectivo, asegurando un mínimo de bienes públicos a todos los ciudadanos, especialmente a los de menos recursos y a los residentes en zonas de menor desarrollo relativo.

El informe tuvo como objetivos, el examen del tema de la organización territorial y el análisis de la experiencia que en materia de descentralización ha tenido el país en las últimas 2 décadas, a la vez, buscó estudiar los principios que podrían orientar el desarrollo del federalismo en la Constitución de 1991, por último, formula recomendaciones concretas sobre las políticas y los desarrollos institucionales que deben acompañar el proceso. Buscó cambiar la visión tradicional del país en torno a la descentralización.

Para Juan José Echavarría: “El ex ministro de Hacienda Eduardo Wiesner plantea en el Informe Final de la Misión, que la descentralización es necesaria, pero el camino a transcurrir no está exento de peligros; es un campo por el cual el país apenas comienza a transitar. Se trata de un texto de obligada lectura para el entendimiento del concepto de descentralización”.²⁵⁶

d. Misión de identificación en la Amazonía Colombiana. 1992²⁵⁷

²⁵⁵ Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal: Informe final de la Misión para la Descentralización, Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República, pg. 23. 1991.

²⁵⁶ Echavarría Soto Juan José, Colombia: descentralización y federalismo Fiscal, en: Estrategia, No 167, Julio 1992, p.21.

²⁵⁷ El informe fue entregado en Julio de 1992.

La Amazonía es una zona que capta muchos recursos de cooperación internacional, dispone de recursos para invertir. Existe allí, una red de instituciones encargadas de investigar y proponer mecanismos para su desarrollo.

En el marco de un convenio entre el Estado colombiano y la Unión Europea, se constituyó una misión para la identificación de la Amazonía colombiana. Dicho convenio buscó la creación de un Fondo de Proyectos para el desarrollo sostenible o sustentable y la preservación de la Amazonía Colombiana –FONDO AMAZONIA-.²⁵⁸ El informe fue entregado en Julio de 1992.

El Fondo Amazonía colaboró con las acciones del gobierno colombiano, sus instituciones competentes, universidades, organizaciones de base y las ONGs. El Fondo cofinanciaría proyectos en los 6 departamentos, teniendo en cuenta parámetros ambientales, institucionales, sociopolíticos, económico financieros, técnico legales, que cumplan con los criterios definidos para ser elegidos. El Convenio duró 5 años y la contraparte fue la Corporación para la Amazonía Colombiana –Araracuara-.

La misión de identificación en la Amazonía colombiana dirigió sus líneas de acción hacia proyectos de producción sustentable, comercialización, agrotransformación, transporte fluvial, fortalecimiento institucional, investigación, salud, educación, cultura y comunicación, asesoría y complementación de infraestructura orientada hacia el ecoturismo.

e. Misión para la modernización de la universidad pública, (1994) y Misión

²⁵⁸ Integrado por K Geert Van Vliet (Jefe Misión Comunidad Europea), Eli Lyssen (Experto Misión Comunidad Europea), Juan José Vieco (Experto Misión Comunidad Europea), Mariano Useche (Asesor Gerencia COA), Augusto Triana (Cooperación Técnica Internacional del DNP), Edgar Bueno (Unidad de Desarrollo Territorial del DNP), Jairo Lara (Coordinador Técnico del CORPES de la Amazonía), Francisco Ruíz (Director Técnico COA).

de Ciencia, Educación y Desarrollo, (1994)

Entre los meses de julio y octubre de 1994, se realizó un estudio conducente a la conformación del sistema Universitario Estatal SUE creado por la Ley 30 de 1992. Dicho estudio fue financiado por FONADE con destino a la Misión para la Modernización de la Universidad Pública.

Para el efecto se constituyó una misión que involucrara los diferentes procesos académicos del país y buscara reorientar la educación universitaria de tal forma que su dirección y gestión se estudiaran. Se elaboró un estudio que recopilara información sobre diferentes casos para ser utilizados como herramientas para el diagnóstico y desarrollo de estrategias para la dirección y gestión universitarias. Fueron estudiados casos específicos, dada la gran autonomía que legalmente tienen las universidades en la actualidad.

La misión realizó estudios sobre temas relacionados con la generación de recursos adicionales, la evaluación de los profesores, programas académicos, estudiantes y aumento de la administración descentralizada de los recursos, entre otros.

Como resultado de diferentes estudios se expidió la ley 1444 se dio autonomía a las universidades para la creación de centros de investigación, desde profesores e investigadores universitarios, optando voluntariamente por hacer parte de los centros de investigación o no, la norma tuvo diversas interpretaciones de tal forma que, se encontró en distintas universidades opiniones encontradas entre los investigadores sobre el valor de unas u otras investigaciones, como las investigaciones de áreas económicas y las de pedagogía, entre otras.

Se encontraron divergencias de interpretación y aplicación, de recursos, de orientación, que fueron justamente los temas abordados por la misión.

La misión incluyó entre sus temas de estudio, temas administrativos, dando la posibilidad de formular un régimen especial para las universidades, relacionado con los temas de contratos y compras. Si bien la ley permite flexibilidad en estos temas, esa falta de rigurosidad, ha implicado problemas para las universidades, por su falta de conocimiento sobre la materia.

Por último, se abordaron temas relacionados con la democracia interna elección de rectores, decanos, participación estudiantil, y representantes de la comunidad.²⁵⁹

En conclusión, la Misión para la Modernización de la Universidad Pública, realizó una ubicación histórica del tema SUE (origen y antecedentes) revisando el contexto nacional e internacional, normas legales y demás parámetros a tener en cuenta para su aplicación. La misión hizo un estudio sobre la cooperación universitaria, los convenios y la creación de redes tratado desde una perspectiva social y técnica.

Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, 1994.

El 21 de julio de 1994, fue entregada la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo al Dr. César Gaviria Trujillo. El título original fue: “Colombia: al filo de la oportunidad”²⁶⁰.

²⁵⁹Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública Director Darío Bustamante Roldán. En el primer volumen, se realizó un estudio para la conformación de un Sistema Universitario Estatal –SUE- los investigadores fueron Fernando Cepeda Ulloa y Carlos Cuartas Nieto. El estudio fue financiado por FONADE y publicado en Octubre de 1994.

Para el segundo volumen, participaron como autores e investigadores Richard L Hogeboom, Eriko Mikaye, Ricardo Romero, Carlos Hernando Forero Robayo, Hugo López Castaño, Liliana Caballero, Marco Palacios.

²⁶⁰El informe incorpora estudios de Gabriel García Márquez, Eduardo Aldana Valdés, Luis Fernando Chaparro, Rodrigo Gutiérrez, Rodolfo Llinás, Marco Palacios, Manuel Elkin Patarroyo, Eduardo Posada Flórez, Ángela Restrepo y Carlos Eduardo Vasco.

El documento diagnóstica, “la falta de capital humano capacitado, de sistemas educativos de calidad, con amplia cobertura y la inadecuada educación científica para el desarrollo, no permiten asumir retos organizativos y culturales del presente y del futuro en Colombia. Esta situación, conjugada con estructuras internacionales, constituyen serios obstáculos para el desarrollo actual del país”²⁶¹.

El diagnóstico muestra un 13% de analfabetismo, con altas tasas de repitencia, deserción, deficiencia docente y pedagógica, inadecuada infraestructura, indisciplina y falta de educación para la democracia y la competencia, no puede, exactamente competir. Menos cuando la educación en ciencia y tecnología es inexistente.

La misión hace mención a que el activo más valioso de Colombia es su gente, de tal forma que, los 8 millones de niños que esperan algo de la sociedad, deberán ser educados mejor o igual que en los países avanzados.

En el actual sistema de educación la enseñanza es fragmentada, acrítica, desactualizada e inadecuada, no permite la integración conceptual y desmotiva la curiosidad de los estudiantes. La propuesta es buscar un desarrollo del saber, dignidad humana, solidaridad colectiva y conciencia social y ecológica. La misión sostiene que existe una clara relación entre capital humano mejor calificado y crecimiento económico, así como con el mejoramiento de las condiciones del mercado laboral.²⁶²

Lo único que no se puede importar es la creatividad, por esto, resulta potencialmente importante continuar con los procesos educativos que promuevan la creación. Se deben generar las bases sólidas y el compromiso político firme y efectivo para el mejoramiento sustancial de los procesos educativos del país.

²⁶¹Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, Bogotá 1994

²⁶²Informe, Misión Ciencia, Educación y Desarrollo: Un examen del futuro I, en: Nueva Frontera No 995 Agosto 8-14, 1994, pp. 9

A nivel presidencial se debe elevar la orientación y definición de políticas en materia de educación. A la vez, es necesario buscar consenso en cuanto a las políticas estatales y descentralizar la planificación y propuestas al respecto.²⁶³

La misión redescubrió problemas de la cultura nacional, se acercó a la falta de identidad colombiana, al porqué de la desmesura, por que Colombia es una sociedad sentimental en la que prima el gesto sobre la reflexión, el ímpetu sobre la razón, el calor humano sobre la desconfianza, y por que existe un Colombia un amor caso irracional por la vida, pero hay muertes entre unos y otros por las ansias de vivir.²⁶⁴

f. Misión para el desarrollo del mercado de capitales (1995 1996)

La Misión para el desarrollo del mercado de capitales, se conformó desde comienzos del gobierno de Ernesto Samper. Fue dirigida por Mauricio Cárdenas²⁶⁵.

Fue creada mediante el decreto 2342 del 20 de octubre de 1994 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de elaborar estudios y asesorar al Ministerio en los temas referente a al mercado de capitales, particularmente en relación con los obstáculos a su desarrollo, la aplicabilidad de normas regulatorias vigentes a nivel internacional, los estímulos a la oferta de valores tanto del sector público como del sector privado para la financiación de la expansión de la infraestructura y los servicios

²⁶³ Ibid, p 11

²⁶⁴ Informe, Misión Ciencia, Educación y Desarrollo: Un examen del futuro I, en: Nueva Frontera No 995 Agosto 8-14, 1994, pp. 8

²⁶⁵ Consejo Directivo: Guillermo Perry, Leonardo Villar, Jorge Castellanos, María Luisa Chiappe, Andrés Uribe, Clemente del Valle, Carlos Caballero, Luis Fernando Uribe, Julián Domínguez, César González, Julio Manuel Ayerbe, Eduardo Foción Soto, Bruce MacMaster. Director: Mauricio Cárdenas. Coordinadores: Cynthia Rosemberg, Rafael Herz. Investigadores: Andrés Escobar, Catalina Gutiérrez, Juan Manuel Rojas, Natalia Salazar, Alejandra Torres, Juan Pablo Trujillo, Roberto de la Vega

públicos, las posibles reformas a la estructura institucional y los pasos necesarios para desarrollar instrumentos de cobertura.²⁶⁶

Para la misión según Guillermo Perry: “ el mercado de capitales es el conjunto de mecanismos a disposición de una economía para asignar y distribuir, en el tiempo y en el espacio, los recursos de capital, los riesgos, el control u la información asociados con el proceso de transferencia del ahorro a la inversión”. Se trata por lo tanto, de un mercado complejo y vital para el crecimiento económico y la modernización. Su adecuado desarrollo resulta fundamental tanto para determinar los niveles de ahorro e inversión doméstica, como la eficiencia de esta última y al grado de innovación y concentración en la economía.²⁶⁷

El informe de la Misión para el Desarrollo del Mercado de Capitales dio especial importancia a la relación existente entre el contexto macroeconómico y el desempeño del mercado de capitales. Con base en las cifras colombianas y de otros países, se concluyó que la estabilidad económica, entendida como la menor variabilidad en las principales variables macroeconómicas, constituye el mejor estímulo para la profundización del mercado de capitales. Adicionalmente, el desarrollo de la intermediación de recursos por la vía de la emisión de instrumentos, como las acciones y los bonos, requiere de bajos niveles en las tasas de interés y de inflación.²⁶⁸

Aunque sin el acuerdo de todos sus miembros, la Misión recomendó elevar los requisitos de capital mínimo en función de las diferentes actividades que pueden realizar los intermediarios del mercado, considerando los riesgos particulares que cada una implica. La elevación del capital mínimo tiene una importante incidencia sobre los requerimientos de patrimonio técnico, mediante un plan gradual anunciado que ofrezca flexibilidad según el alcance de las operaciones de los comisionistas y que sea

²⁶⁶ Misión de Estudios del Mercado de Capitales, Informe Final, Santafé de Bogotá, mayo de 1996, Ministerio de Hacienda, Banco Mundial, Fedesarrollo

²⁶⁷ Perry Guillermo, Misión de desarrollo del Mercado de Capitales”, en: Debates de Coyuntura Económica, Fedesarrollo, septiembre de 1996, p.8

²⁶⁸ Ibid viii

precedido por un régimen de transición escalonado y viable. Con todo se debe mantener en manos del Congreso la determinación del capital mínimo ya que asegura una mayor estabilidad regulatoria.²⁶⁹

En palabras de Guillermo Perry: “La misión hizo parte de alguna de las reformas estructurales pendientes en el proceso de modernización. Incluye las herramientas necesarias para que en los albores del Siglo XXI Colombia tenga uno de los mercados emergentes de capitales más dinámicos y atractivos, que intermedie con eficiencia nuestro proceso de ahorro e inversión doméstica y que promueva flujos crecientes de inversión extranjera para el país”²⁷⁰.

Carlos Caballero menciona que: “En Colombia se cuenta con la tecnología para armar un mercado de capitales pero no se tiene la cultura. Por eso es necesario insistir en el cambio cultural. Si la misión de estudios de mercado de capitales introduce ese cambio, Colombia estaría lista para “cumplir la misión” de construir un verdadero mercado de capitales”²⁷¹

El informe incluyó estudios sobre:

1. El mercado de capitales como un enfoque funcional
2. El desarrollo de los mercados de valores y los equilibrios múltiples
3. Macroeconomía y mercado de capitales
4. El sector financiero colombiano desde 1990
5. El mercado accionario en la economía colombiana
6. Restricciones financieras, comportamiento de las empresas manufactureras y perspectivas para el desarrollo del mercado de capitales en Colombia
7. Los bonos como instrumento de financiamiento y su aplicación al contexto colombiano
8. Fondos de capital de riesgo: posibilidades y perspectivas en Colombia
9. El financiamiento de la nación y el mercado de capitales en Colombia
10. Endeudamiento territorial
11. El financiamiento de las empresas públicas de servicios públicos y el mercado de capitales en Colombia
12. La demanda de activos de los inversionistas institucionales en Colombia

²⁶⁹ Cárdenas Mauricio, La misión de estudio del mercado de capitales, en: Debates de Coyuntura Económica, Fedesarrollo, septiembre de 1996, p26

²⁷⁰ Perry Guillermo, Misión de desarrollo del Mercado de Capitales”, en: Debates de Coyuntura Económica, Fedesarrollo, septiembre de 1996, p.15

²⁷¹ Caballero A Carlos, Mercado de capitales: a cumplir la misión, en: Debates de Coyuntura Económica, Fedesarrollo, septiembre de 1996, p. 34

13. La inversión extranjera de portafolio y su desempeño en Colombia
14. Tendencias Globales de los inversionistas institucionales en Mercados Emergentes
15. El desarrollo de los inversionistas institucionales en Chile y su papel en el mercado de capitales
16. El papel de los inversionistas institucionales en el mercado de capitales de los Estados Unidos
17. Algunas comparaciones sobre los inversionistas institucional en Colombia, Chile y Estados Unidos
18. Evolución y perspectivas de la titularización en Colombia
19. La financiación de proyectos de infraestructura
20. Condiciones básicas para el desarrollo del leasing habitacional en Colombia
21. Mecanismos de Cobertura de Riesgos Existentes en Colombia
22. El mercado de derivados en Colombia: Desarrollo y asuntos de política
23. La microestructura del mercado bursátil colombiano
24. La regulación y el mercado de capitales en Colombia²⁷²

Los temas anteriormente mencionados, hicieron parte de un estudio exhaustivo del sector bursátil colombiano cofinanciado por el Banco Mundial, que se constituyó como un importante documento de análisis y toma de decisiones sobre el Mercado de Capitales en Colombia. Fue entregado y publicado en Santafé de Bogotá en mayo de 1996.

**g. Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas, (1995 – 1997)
Decreto 1349 de agosto de 1995**

Entre los meses de septiembre de 1995 y mayo de 1997, se adelantó un estudio sobre el gasto público para formular recomendaciones orientadas a racionalizar o recortar las erogaciones del Gobierno Nacional. Dicho estudio se llamó: Comisión De Racionalización Del Gasto Y Las Finanzas Públicas, dirigida por Gabriel Rosas Vega.²⁷³ Se instaló la comisión en septiembre de 1995 y por medio de seminarios se realizó un

²⁷² Ibid.

²⁷³ Integrada por Luis Fernando Alarcón; Antonio Urdinola y Mauricio Cabrera (liberales), Cesar Vallejo, Rodrigo Llorente y Gilberto Arango Londoño (conservadores) Eduardo Lora (independiente) y Francisco Azuero, Arturo García (representantes por el gobierno). Olga Lucia Acosta fue nombrada como secretaria técnica. Apoyaron Sergio Clavijo, Cesar Caballero, Diego Jaramillo y Pablo Molina, junto con las unidades técnicas del Departamento Nacional de Planeación de los ministerios de Hacienda, Educación, Minas, Defensa, Justicia y del Banco de la República.

proceso de divulgación-diagnóstico de la situación de las finanzas públicas del gobierno central. Más adelante se buscó evaluar el tema de las transferencias a las entidades territoriales. Se trabajó posteriormente en temas sectoriales, como el gasto en defensa, justicia educación, salud y pensiones e infraestructura.

Buscó fortalecer el sistema nacional de planeación, para promover la participación ciudadana desde los consejos de planeación nacionales y locales. Recomendó aplicar el sistema de presupuesto por programas, eliminar la falta de movilidad entre el ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, elaborar políticas de largo plazo desde la economía y hacer más flexible el sistema presupuestal.

Sobre el control del gasto, recomendó la elaboración de metodologías e indicadores de gestión, de manuales de procedimientos y clasificadores que permitan la conformación de bases de datos, la formulación de objetivos y planes de acción, la medición de metas y resultados, la implantación de sistemas de evaluación de desempeño del personal y la creación de mecanismos de estímulo-castigo para la actuación u omisión de los funcionarios de manera que se promueva la eficiencia.

Recomendó la organización del proceso de descentralización, el trámite y expedición de una ley orgánica territorial que permitiera: adoptar un sistema de transferencias intergubernamentales que consultara directamente las necesidades efectivas regionales en materia de educación y salud básicas, mediante el establecimiento de un sistema de costeo estandarizado. Propuso otorgar más autonomía a las regiones para definir el uso de los recursos de las transferencias diferentes a las destinadas a cubrir la educación y la salud básicas, tanto por destino sectorial (educación, salud, aguas, deportes, etc.) Como por destino económico (inversión o funcionamiento) consolidar en un solo fondo el monto total de las fuentes de las transferencias intergubernamentales y vincular su crecimiento al del PIB de cada año, con excepción de las regalías, cuyo crecimiento se haría con el PIB del sector.

Recomendó definir claramente las responsabilidades o competencias regionales. Revisar el sistema tributario de las entidades territoriales y por último, recomendó de manera puntual, trabajos en racionalización del gasto público en salud, educación básica, educación superior, defensa, justicia, sistema pensional y deuda pública.²⁷⁴

h. Misión de reforma institucional de Bogotá, 1999 -2000

Entre 1999 y 2000 se realizó una “Misión de Reforma Institucional de Bogotá”. Fue organizada a finales de 1999 por la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Secretaría de Hacienda del distrito Capital.

Estuvo bajo la dirección de Israel Fainboim, Miguel Gandour y María Camila Uribe. Inició labores en noviembre de 1999 y culminó en noviembre de 2000²⁷⁵. La misión trabajó en lograr procesos tendientes a cambiar las reglas de juego y la estructura de las organizaciones que contribuyeran a mejorar la gestión pública de la capital y se propuso lograr, de forma eficiente, en un período de 10 años, el cubrimiento completo de los servicios públicos y el gasto social, reduciendo la pobreza e inseguridad, crear espacios para la integración social, de tal forma que se construya una ciudad más equitativa y competitiva, con un gobierno eficiente, óptimo y que rinda cuentas sobre sus acciones y resultados tanto como sus omisiones y fallas.

El objetivo de la misión fue consolidar el capital social que requería la ciudad. Estuvo enmarcada dentro del neoinstitucionalismo, fundada en la base del capital institucional

²⁷⁴Anexo 1 Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas, 1995-1997 Decreto 1349 de agosto de 1995, Fedesarrollo.

²⁷⁵Participaron: Fernando Bernal, Miguel Gandour, Ursula Giedion, Juan Benavides, Gloria Gómez, Andrés Dávila, Juan Gonzalo Zapata, Olga Lucía Acosta, Roberto Steiner, Luis Carlos corral, Fabio Sánchez, Pablo Roda, Juan Carlos Mendieta, Universidad Rosario, Patricia León, Javier Sáenz, Alberto Corchuelo, Jorge Bustamante, Carolina González, Alberto Carrasquilla.

acumulado por el distrito en las anteriores administraciones. Se propuso el cambio desde una ciudad cada vez más compartida. Integró los temas de:

- Transporte masivo racionalizado
- Una mayor provisión de espacios públicos y recreativos
- Una ciudad desmarginalizada, con expansión urbana ordenada
- Coberturas totales en educación, salud, vivienda, alcantarillado, etc.

Buscó consolidar la sostenibilidad fiscal, la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, la capacidad gerencial de las organizaciones y la articulación de los procesos de toma de decisiones.

Se dividió en 7 tomos:

1. Planeación urbana e instituciones presupuestales
2. Calidad de la inversión en capital humano
3. Bases financieras para el desarrollo sostenible
4. Servicio civil y mecanismos de control
5. Instituciones y recursos para vivir la ciudad
6. Provisión de vías, transporte y servicios públicos
7. Instituciones capitales y resumen ejecutivo

III.

ADMINISTRACIONES DESDE 1991, la Política Exterior y sus presidentes

Al inicio de la presente investigación se consideró que la nueva Constitución de 1991, que no se limitó a ser una reforma más dentro de las diferentes y reiteradas transformaciones a la carta constitucional de 1886, sino por primera vez después de 105 años, sería el punto de referencia para reconocer la importancia del actuar internacional, en un momento en que la globalización había propuesto una mirada distinta al tema de las fronteras y las distancias. Se consideró inicialmente, que la apertura económica, que coincidió históricamente con la publicación de la Constitución de 1991, tendría en la nueva Constitución una aliada incondicional en la búsqueda de mejorar todo tipo de procesos vinculados con lo internacional y en ese sentido, la visión con la que los representantes a la asamblea nacional constituyente escribieron el texto constitucional, debía tener ese nuevo aire cosmopolita, aquel que se refiere al cambio de siglo y el fin del milenio, el que da cuentas de la interacción e intercambio mundial y que refiere la importancia fundamental de cambiar la idea del aislacionismo, por la del mutuo beneficio. La Constitución de 1991 llegó en un momento de coyuntura política, social, económica muy particular, en donde las esperanzas de muchos se hicieron presentes y en donde el acuerdo de voluntades popular se vio representado más que nunca, mientras que la Constitución de 1886 se escribió a 2 manos entre el expresidente Rafael Núñez, de cuna liberal y convertto conservador avanzando sus días y el político bogotano Miguel Antonio Caro, de cuna conservadora y cada vez con mayores convicciones. La convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue abierta, la representación de la mayor parte de los sectores sociales se manifestó y produjo un documento mucho más acorde con las transformaciones sociales, económicas y culturales del momento. Sin embargo, en lo internacional y en cuanto a lo que pudo haberse modificado para motivar desde la constitución una nueva forma de ver el mundo, la nueva Constitución, acentuó los errores del pasado, otorgándole al ejecutivo y en particular a la figura del presidente, todas las atribuciones para tomar decisiones de

política exterior, al margen de la institucionalidad. Legalmente el presidente puede modificar tanto como quiera del ordenamiento del MRE.

3.1 Cambio de década, entre la violencia del narcotráfico y la apertura económica; con una Constitución en el medio (Barco 1986-1990 y Gaviria 1990-1994)

La idea de iniciar con la administración del presidente Virgilio Barco tiene como objetivo contextualizar el difícil momento que vivía Colombia por efectos del narcotráfico y que desencadenó la iniciativa popular que llevaría a la convocatoria de la “séptima papeleta” que se explicará en párrafos posteriores. Por tal motivo, iniciar con Barco, representa el preámbulo de lo que sería la Constitución de 1991, que finalmente casi coincide con el tiempo considerado en el presente estudio. Si bien parte de la pregunta que esta tesis busca resolver corresponde al lapso de tiempo posterior a la Constitución de 1991 y lo que las transformaciones constitucionales determinarían para el futuro de la política exterior colombiana y en particular de las facultades que se le otorgaron al ejecutivo, en la materia, es importante reconocer que la Constitución en Colombia se encuentra en la cumbre de la pirámide de relevancia legal²⁷⁶, pero ha habido elementos adicionales en las particularidades de cada presidente y sus intereses, los que han pasado por encima de cualquier parámetro preestablecido con relación al manejo de la política exterior en Colombia.

El período del presidente Barco, como se verá a continuación, tuvo los mayores niveles de violencia por narcotráfico, debido al debate relacionado con la extradición de colombianos hacia Estados Unidos. Sin duda, el narcotráfico ha determinado uno de los primeros renglones en importancia de la agenda de política exterior de Colombia y en particular con Estados Unidos. Un reciente estudio de Germán Castro Caycedo²⁷⁷, publicado en su libro *Nuestra Guerra Ajena*, desarrolla la tesis de que después de la guerra de Vietnam y en virtud del elevado índice de adicción a la marihuana con que

²⁷⁶ Tal como propone Hans Kelsen en la pirámide en que clasifica jurídicamente con total rigor los principios de la jerarquía normativa. KELSEN Hans, “*Teoría pura del derecho*”, traducción de Roberto Vernengo, México, UNAM, 1986.

²⁷⁷ CELIS Francisco, “*Mi libro es una crítica a un estado indigno: Germán Castro Caycedo*”, disponible en: <http://www.eltiempo.com/entretenimiento/musica-y-libros/nuestra-guerra-ajena-nuevo-libro-de-german-castro-caycedo-entrevista-el-tiempo/14530359>, (Consultado el 8 de enero de 2015)

regresaron los jóvenes soldados norteamericanos, para Estados Unidos fue determinante proveerse de marihuana para el consumo de estos excombatientes. Fue de este modo como el cultivo, producción y distribución de marihuana comenzó a darse en Colombia y posteriormente llegaría la producción de coca y más adelante de amapola. Desde finales de los años 60 hasta la actualidad, el narcotráfico ha determinado la forma en que Colombia es reconocida en el mundo. Suponiendo que los resultados de las investigaciones de Castro Caycedo sean ciertos, los gobernantes colombianos han estado muy lejos de dirigir con rigor la búsqueda de una dignidad nacional que se esconde por completo detrás de la imagen de la *narcodemocracia*, como se habló del modelo político colombiano por los días del presidente Ernesto Samper.

Administración de Virgilio Barco (1986-1990)

*¿Si no es Barco quién?*²⁷⁸

Virgilio Barco Vargas²⁷⁹ (1921-1997). Fue presidente de Colombia entre 1986 y 1990 en un período de gobierno regido por el debate sobre la extradición de colombianos a Estados Unidos y el peor nivel de violencia generada por el narcotráfico especialmente en cabeza del cartel de Medellín liderado por Pablo Escobar Gaviria. A pesar de la difícil situación de orden público que se vivió por aquellos días, fue durante el período Barco, cuando se desmovilizaron el M-19 y el EPL, que tendrían una importante representación en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, durante el gobierno de Cesar Gaviria.

²⁷⁸ Pregunta atribuida al ex presidente colombiano Alfonso López Michelsen quien impulsó la candidatura de Barco. Cuando los periodistas preguntaron su opinión acerca de la candidatura liberal, éste respondió ¿Si no es Barco quién?

²⁷⁹ Ingeniero civil con máster del Massachusetts Institute of Technology. En 1949 fue representante a la cámara. Entre 1961 y 1962 fue embajador de Colombia en Londres y posteriormente Senador. En el gobierno de Guillermo León Valencia, fue ministro de agricultura, con su plan “operación maíz”, donde se logró recoger la más grande cosecha de grano en Colombia. Fue Alcalde Mayor de Bogotá, durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo y posteriormente embajador en Estados Unidos entre 1977 y 1980. En 1986, venció en la contienda electoral para la Presidencia de la República a sus opositores Álvaro Gómez Hurtado, Luis Carlos Galán Sarmiento y Jaime Pardo Leal con el respaldo de 4'124.000 votos. Tomado de: PLAZAS Luis Alfonso. *Presidentes de Colombia*, Editorial Panamericana, segunda edición, 1998, pág. 315-317

En 1823 el Secretario de Estado de Estados Unidos, John Quincy, refiriéndose a los recursos y al potencial de Colombia, afirmaba que de ser bien utilizados dichos atributos harían que el país fuese “llamado a ser en adelante una de las naciones más poderosas de la tierra.”²⁸⁰ Años después, sin lograr los resultados esperados, el gobierno Barco generó una apuesta arriesgada, con el objetivo de proyectar de una mejor manera al país en el escenario internacional. Este camino contenía tres puntos; en primer lugar, identificó a Colombia con los países occidentales, con el sistema capitalista en general y con la democracia. En segundo, buscó que Colombia se reconociera como una nación importante para la política mundial, con necesidades, aspiraciones de bienestar, seguridad e independencia; y por último, Colombia en el rango latinoamericano ocupaba un rango mediano o intermedio en virtud de sus diversas fuentes de poder demográfico, natural, material y estratégico; lo cual lo comprometía a asumir posturas propositivas y distintivas²⁸¹. Además, por su mismo *orden geopolítico*, al ser un país Andino, Caribe, Pacífico y Amazónico, le correspondería reestructurar la postura internacional del país.

En ese sentido, se avanzó en las relaciones diplomáticas con diez naciones asiáticas, veintisiete países africanos y cuatro Estados de Oceanía, todo esto con el fin de consolidar relaciones con otras naciones de diversos continentes.

La política exterior del gobierno de Virgilio Barco, vista a la luz de los diferentes enfoques teóricos del Realismo, Neoliberalismo, y a la crítica del modelo globalizado; muestra aciertos y desaciertos que influenciaron el desarrollo político, social y económico de Colombia en la década de los noventa.

Algunas Herencias

²⁸⁰ DEAS Malcom, OSSA Carlos, “*El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social*”, Fedesarrollo Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1994, pág. 127.

²⁸¹ HEINE Jorge, “*Enfrentando los cambios globales*, Ediciones Dolmen, Santiago de Chile, 1993, p. 142.

Siendo embajador en Estados Unidos, Barco tuvo una participación fundamental en la concreción del Tratado de Extradición (1979) y el Tratado de Asistencia Legal Mutua (1980) entre Estados Unidos y Colombia.

El tema de Venezuela estuvo presente en el recorrido político de Barco. Como ministro de obras públicas entre 1958 y 1960, adelantó acuerdos fronterizos para mejorar la comunicación terrestre y la regulación del comercio bilateral entre Bogotá y Caracas²⁸². La integración fronteriza llevó a una alianza económica colombo-venezolana.

Barco le daba importancia al ministerio de Relaciones Exteriores, reorientando sus funciones, *“hacia la promoción del comercio y las exportaciones donde se necesita del concurso y talento del sector empresarial”*²⁸³ organizando la cancillería para promotores y gestores de la actividad comercial.

La herencia dejada por el expresidente Belisario Betancur a pesar de algunos logros notables en el tema de política exterior, no produjo muchos resultados, debido a que su estrategia por crear una política más independiente y nacionalista que la de los presidentes anteriores no fue exitosa. Su objetivo principal fue aumentar la influencia del país en asuntos regionales e internacionales, algunos resultados de ello fueron:

- La creación del Grupo Contadora con los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela para promover conjuntamente la paz en Centroamérica
- El Movimiento de Países No Alineados con el fin de mantener una posición neutral frente al movimiento capitalista y el movimiento comunista durante la Guerra Fría.

Contexto internacional

²⁸²Op Cit DEAS y OSSA, p. 131.

²⁸³Ibid, p. 133

América Latina en su afán de volverse un mercado competitivo, decide pedir prestados capitales extranjeros que puedan servir para la industrialización y el progreso de los sectores que se pensaba generaría mayor ganancia. Este plan fue liderado por la CEPAL, quienes propusieron todos los puntos necesarios para poderlo lograrlo. Pero al no lograrequilibrar por igual todos los mercados, desaparecieron quienes no lograron acomodarse. Tampoco lograron reducir los costos de producción, en comparación con otros países que al contar con mayor tecnología si lograron generar menores costos y mayores ganancias. Estas situaciones dificultaron el pago de la deuda²⁸⁴.

Así mismo, el desmonte de las barreras arancelarias fueron desapareciendo, haciendo que la integración con el sistema internacional se viera como una necesidad. El Consenso de Washington²⁸⁵, que surgió en 1989 a fin de procurar un modelo más estable, abierto y liberalizado para los países de América Latina, (...) trató de formular un listado de medidas de política económica para orientar a los gobiernos de países en desarrollo para solventar sus problemas de endeudamiento. Se generaron cambios en las economías latinoamericanas, como la transformación al tipo de interés para motivar la inversión en la región, liberación comercial, cambio en el gasto público que reforzara la estructura social y que contribuyera con el desarrollo²⁸⁶.

Ya se encontraba en su última etapa la guerra fría, que había dividido al mundo en dos grandes bloques, Estados Unidos y la Unión Soviética, quienes buscaban ampliar sus áreas de influencia. Pero de esto se desprendió países que no querían tener ningún tipo de contacto con esto, a quienes se les conoció como los países no alineados y Colombia iba a ser parte de este grupo. Esto implicaba unas tensiones con otras naciones y hacía que quien estuviera en la presidencia tuviera mucho tacto para tomar cualquier resolución, para no arriesgarse a interpretaciones indebidas. Como escribió Rafael

²⁸⁴ Disponible en <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/0Las%20Reformas%20Econ%C3%B3micas%20en%20A.L0.pdf> Pág. 131-134 (Consultado el 20 de mayo de 2014)

²⁸⁵ CASILDA Ramón, *América Latina y el Consenso de Washington*, Boletín Económico del ICE N° 2803 26 de abril-2 de mayo de 2004, Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf (Consultado el 21 de junio de 2014)

²⁸⁶ Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf Pág. 19-22 (Consultado el 20 de mayo de 2014).

Pardo, “Los retos fundamentales de extender el desarrollo social a las mayorías de nuestra población y de garantizar la autonomía del país para acceder al próximo siglo como interlocutores de importancia relativa en el sistema mundial, encuentran sus más grandes obstáculos y desafíos, pero también las más importantes oportunidades, por fuera de nuestras fronteras nacionales”²⁸⁷.

Contexto nacional

Virgilio Barco Vargas²⁸⁸ tomó posesión de la presidencia de la República de Colombia el 7 de agosto de 1986. El año anterior, Colombia había vivido la erupción del Volcán Nevado del Ruiz y la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19. El país se encontraba en un momento de mucha tensión, sin embargo, Barco tomó las riendas de su mandato planteando políticas de reducción de la pobreza extrema, combate al desempleo, mejora de las necesidades básicas insatisfechas en zonas rurales, transformación de la justicia y un programa para conseguir la paz.

No obstante Barco tuvo en su mandato una de las épocas más violentas del país, la doble ofensiva lanzada por las guerrillas y los narcotraficantes, motivadas por las primeras extradiciones, determinaría una acción terrorista sin precedentes con detonaciones de bombas, secuestros y asesinatos. Barco fue firme de carácter a pesar de los acontecimientos, y logró que los grupos terroristas aceptaran su rendición por medio de tratados. Consiguió el apoyo de Estados Unidos, Bolivia y Perú para la lucha antidroga, y durante su mandato se obtuvo la desmovilización del M-19, del EPL.

²⁸⁷ Disponible en <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/lablaa/revistas/analisispolitico/ap25.pdf> pág. 3 (consultado el 20 de mayo de 2014).

²⁸⁸ Centro internacional de negocios de Barcelona, *Biografía de políticos*: http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/virgilio_barco_vargas

Durante el gobierno de Barco se dio el genocidio de los miembros de la Unión Patriótica²⁸⁹, se presentaron los secuestros de Andrés Pastrana y Álvaro Gómez Hurtado y fueron asesinados los candidatos presidenciales Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo Ossa, Luis Carlos Galán y Carlos Pizarro Leongómez²⁹⁰. Tal como, el Procurador General Carlos Mauro Hoyos y el director del diario El Espectador Guillermo Cano Isaza. Cerca de 78 mil personas fueron asesinadas, entre ellos 250 policías de todos los rangos, explotaron 19 carro bombas (con aproximadamente 300 víctimas) y se produjeron 125 atentados dinamiteros contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas. Entre los atentados más contundentes se recuerda el del edificio del DAS y el del Vuelo 203 de Avianca.

El realismo como elemento de análisis de la política internacional de Barco.

Vale mencionar que “Las clasificaciones realista o idealistas no solo reflejan el carácter de las políticas exteriores de las naciones, sino también ponen en evidencia las creencias de los hombres que las conforman. Los individuos tienen su propia perspectiva acerca de los fines y los medios que buscan y utilizan las naciones en el escenario internacional”²⁹¹. Para la teoría realista cada país va a actuar de acuerdo a sus intereses, donde quiere quedar con la posesión del poder, sin pensar en el daño que se podría causar a los otros integrantes del sistema, lo que vuelve a esta dinámico un constante choque y en un conflicto de intereses²⁹². De acuerdo con esta teoría nunca habrá un equilibrio de poderes, sino por el contrario los países medirán su progreso en la medida que más peso tengo a la hora de la toma de decisiones.

²⁸⁹ Grupo político que se creó como resultado de los acuerdos de paz firmados durante el mandato de Belisario Betancur su antecesor.

²⁹⁰ Líder del M-19

²⁹¹ Disponible en http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/franchini_h_r/capitulo1.pdf (Visitado el 19 de mayo del 2014), pág. 23

²⁹² *Ibid.*, p. 8-15

Uno de los más grandes teóricos del realismo, el alemán Hans Morgenthau²⁹³, expone seis principios básicos en torno a las relaciones internacionales, a partir de los que se pueden llegar a comprender la interacción entre los Estados.

- 1) Para poder actuar con una política exterior, hay que saber cuál es la realidad a la que debemos confrontarnos, ya que los hechos estarán tal cual independientemente de quien los mire.
- 2) Debido a la complejidad del sistema, un estadista deberá tomar decisiones a partir de un interés, porque es la racionalidad la que le dicta la diferencia entre lo *deseable* y lo *posible*.
- 3) Este interés estará guiado por el manejo adecuado de los elementos dados por el pasado pensando en un futuro.
- 4) Formula que las decisiones serán tomadas sin tener en cuenta la moral si el objetivo que se persigue es beneficioso.
- 5) No hay que utilizar la moral universal para actuar como lo es actuar en nombre de Dios.
- 6) Para que no haya excesos por la contundencia y la fuerza del realismo, un hombre no puede tomar cualquier decisión sin tener en cuenta otros aspectos.

Las relaciones internacionales del gobierno Barco, una mirada desde el Neoliberalismo

La constitución de 1886 daba la facultad al jefe de gobierno para que fuera solo él quien pudiera manejar las relaciones internacionales del país, es por esto que durante estos los mandatos de Belisario Betancur (1982 – 1986)²⁹⁴ y Virgilio Barco (1986 – 1990) encontraremos teorías de las relaciones internacionales con muchas diferencias²⁹⁵. El cambio que se evidencia es que pasamos de ser una nación activa en aspectos

²⁹³ MORGENTHAU Hans. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, p.p. 13- 26.

²⁹⁴ El gobierno Betancur se caracterizó por su idealismo en América Latina, por la búsqueda de diálogos, por formar organizaciones con propósitos en común. Los grupos Contadora y Pacto Andino reflejan esto, fueron creados con los propósitos de acabar con los conflictos, para aumentar el desarrollo y mejorar las relaciones en todo el continente.

²⁹⁵ VASQUEZ Carrizosa Alfredo, *La política exterior de la administración: 1986 - 1988 Barco*, Universidad de los Andes, Bogotá, Septiembre de 1988, Páginas 3-9.

internacionales con propuestas, apoyo, iniciativas, a un país más centrado en resolver sus problemas internos, sin dejar de lado, el movimiento aperturista que se vivía en la región.

Posteriormente vendría la política de “*la Estrella Polar*”, que demuestra que el acercamiento con las potencias de la época está basado principalmente por el objetivo de querer posesionar al país en un lugar de privilegio. Esta relación se caracteriza por ser asimétrica, es decir, vital para un país (muchas veces de supervivencia por el papel que empieza a jugar la potencia en ese país, medido por apoyo económico, militar, de cooperación, etc.), y pragmática para el otro (por llegar a ganar cierto poder en el país.). Es de allí donde podemos afirmar que la relación entre Estados Unidos y Colombia es de supervivencia (para nosotros) por su influencia en el apoyo militar y económico que nos ayudan a ratificarnos a nivel internacional²⁹⁶.

En general, Colombia buscó mejorar las relaciones entre las potencias extra regionales (Europa y Estados Unidos), pero más allá de las relaciones exteriores entre los países se empezó a dar a cabo más una relación diplomacia personal y corporativa, en donde se busca una mejor inserción del país de acuerdo a los intereses nacionales. Estados Unidos influyó en la región de acuerdo a sus intereses y se podría decir que Colombia hace parte de sus planes, como punto estratégico, importante para las relaciones bilaterales²⁹⁷.

El Neoliberalismo fue evidente en aquel mandato a pesar de que no había mayor comercio, existía un intercambio de intereses que comenzaban con temas de la deuda externa por las necesidades de Colombia de aquellos días. Al mismo tiempo, Barco se fija en el mercado del medio Oriente al ver grandes resultados, como los de Japón, en los que se reflejaban grandes ganancias por sus exportaciones²⁹⁸. Barco decide

²⁹⁶ SALOMON Mónica, “*La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*”, Revista CIDOB d’Afers, no.56, enero 2002, págs. 7-52.

²⁹⁷ DALLAMEGRA Luis, “*Claves de la política exterior de Colombia*”, Consejo nacional de investigaciones científicas e ideológicas. Enero de 2012.

²⁹⁸ VARGAS Hernández José, “*Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo*”, Edición no.17, Revista de Madrid. Septiembre de 2007, p.p. 66-89.

programar una visita a Asia para impulsar una nueva política internacional y así poner marcha un acercamiento con la región. La entrada hacia la economía de mercado estaba cada vez más cerca, el llamado a comercializar en gran escala era una meta para los grandes países y Colombia quería participar, aunque poseía diferentes limitaciones como el costo de la mano de obra, la poca competitividad y productividad de sus productos, la falta de infraestructura y por supuesto, el conflicto armado. Colombia durante el mandato de Barco jugó un papel importante al construir relaciones con muchos países en todo el mundo, esto trajo un gran reconocimiento a nivel mundial y mostró una imagen distinta del país. Se ganó la reputación de ser buen deudor pagando con rigor su deuda externa²⁹⁹.

La política macroeconómica durante la administración del gobierno de Virgilio Barco se centró en puntos importantes como la inversión privada, dirección de la inversión pública hacia programas de infraestructura para la población en situación de pobreza y la garantía del mantenimiento de reservas internacionales. Lo que significó una tasa de crecimiento promedio del 5% anual, déficit fiscal promedio del 3% del PIB, incremento de las exportaciones del 15% en 1987 y del 12% anual en el periodo 1988-1990 y un crecimiento en la inversión privada hasta llegar al 12% del PIB. Estas políticas apoyadas en la inversión del gasto público, el estímulo al desarrollo de las exportaciones y el financiamiento del sector público sin generar presiones inflacionarias³⁰⁰.

Teoría de la Interdependencia

La interdependencia, parafraseando a uno de sus máximos expositores KEOHANE: “es la ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía en los asuntos a tratar y la presencia de múltiples canales entre las sociedades, las economías y los Estados. La interdependencia habla de varios centros de poder, varias agendas, múltiples actores

²⁹⁹OpCit, VARGAS, p.p. 66-89.

³⁰⁰OpCit DEAS, OSSA, p. 271.

actuando en las relaciones internacionales y, por ende, varios intereses”³⁰¹. Particularmente en el gobierno de Barco, se puede relacionar la teoría de la interdependencia con las relaciones entre Colombia y Estados Unidos.

En otro caso, como lo habla la política de la interdependencia que se basa principalmente entre las relaciones entre países por algún tipo de interés³⁰², la administración Barco en el seno de los No Alineados, constituye parte integral de esa política. Ella ha sido no sólo aconsejable por razones de principio sino por haber contribuido a la defensa más eficaz de los intereses del país. Para mejor comprender el asunto, hemos de aclarar las razones que motivaron nuestro ingreso al movimiento en su calidad de miembro de pleno derecho.

El gobierno de Barco presentaba unas condiciones internacionales especiales. Mientras que el mundo bipolar parecía llegar a su fin y los antiguos modelos económicos parecían no tener efectividad para acabar con la pobreza y la desigualdad. Los años 80 habían marcado una crisis profunda en la economía latinoamericana, lo que presiona tanto a los estados como a la banca multilateral para mejorar la capacidad de pago de los países del tercer mundo endeudados. La irrupción del neoliberalismo, desde el experimento chileno, impulso a la transformación de los estados latinoamericanos, reduciendo el tamaño de su administración pública, reduciendo déficit fiscal y mejorando la eficiencia institucional, que garantizara y permitiera la inversión extranjera. Es por esto que el neoliberalismo y la transformación de las relaciones entre Estados promovido por esta doctrina, serán fundamentales para comprender el inicio de la apertura de la economía colombiana a la globalización.

El gobierno de Barco contribuiría a vencer el estigma de ser colombiano en el exterior. Su gobierno buscó el acercamiento con países de todas las latitudes, generando una nueva imagen del colombiano en el extranjero, algo necesario para lograr la integración en el modelo globalizado que habría de profundizarse en la década siguiente. La

³⁰¹UNIVERSIDAD DE MERIDA, *Temas de ciencia política*, editorial Cipcom, Mérida, Venezuela, 2011, p. 105-107

³⁰²UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, *La administración de Barco y los No Alineados*, Revista de la Universidad de los Andes, Bogotá D.C, 1990.

política exterior del gobierno Barco ocupó diversos aspectos, la economía se constituyó como el eje de mayor importancia en las relaciones internacionales, estableciendo nuevas relaciones comerciales, disminuyendo las restricciones a la inversión extranjera y el acondicionamiento a los principios neoliberales planteados en pro del capital foráneo.

En la lucha de Barco contra el narcotráfico y considerando la dificultad para que entrara en vigor el acuerdo de extradición de colombianos con cargos de narcotráfico hacia Estados Unidos,³⁰³ se dio una cruzada internacional para cerrarle el cerco al tráfico de drogas y en febrero de 1990, se realizó una cumbre en Cartagena con los presidentes George Bush (EEUU) Jaime Paz Zamora (Bolivia) y Alan García (Perú) para coordinar la guerra contra las drogas. En torno a las relaciones con Venezuela se presentó la crisis de la Corbeta Caldas el 9 de agosto de 1987 por su ingreso en aguas del Golfo de Maracaibo que se encontraba en disputa bilateral. Jaime Lusinchi, presidente de Venezuela, autorizó una movilización de las fuerzas armadas venezolanas, incluyendo aviones F-16 que esperaban órdenes para atacar. La situación llevó a Barco a considerar el conflicto con Venezuela como más importante que el que tuviera con Nicaragua. El 17 de agosto de 1987, la crisis llegó a su máximo punto, sin embargo, gracias a la intermediación del secretario de la OEA João Baena y el presidente de Argentina Raúl Alfonsín el gobierno colombiano retiró la corbeta de la zona y se calmó la situación.

Administración de Cesar Gaviria³⁰⁴, (1990-1994)

La política en Colombia hasta 1990 estuvo enmarcada por la constitución del 1886 que restringía el modelo económico así como las relaciones de poder entre el presidente y la sociedad civil. Por ello, el modelo económico de la época estaba limitado por la

³⁰³ En vista de que la Corte Suprema declaró la inaplicabilidad del Tratado,

³⁰⁴ Nació en 1947 es economista y fue Presidente de Colombia de 1990 a 1994, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos de 1994 a 2004, y Director Nacional del Partido Liberal de 2005 a 2009. Durante su mandato se convocó la Asamblea Nacional Constituyente que promulgó la Constitución de 1991.

propuesta cepalina del MSI (Modelo de Sustitución de Importaciones). La situación se volvió caótica cuando se juntaron narcotráfico y terrorismo urbano. Durante este periodo se consolidó el poder liberal que se venía trabajando desde el gobierno de Virgilio Barco. En términos económicos, el neoliberalismo de Barco, determinaría lo que se le atribuiría a Gaviria, la apertura económica. En el que la eficiencia y la eficacia jugaron un papel muy importante en el desarrollo, sobretodo en el tema educativo³⁰⁵.

No obstante, el tema que parece de mayor relevancia es el de la reforma constitucional y de los nuevos parámetros con los que se administrarían los recursos públicos, guiados al aumento del empleo, la protección de los trabajadores, la disminución de la dependencia de los mercados extranjeros, el intercambio de divisas y los sectores industriales con pequeña madurez y la inversión de los mercados de trabajo con las bajas remuneraciones y baja cobertura desempleo. Esto llevó a que los cambios que realizó la asamblea nacional constituyente implantaran modelos neoliberales en la creación de un desarrollo económico que incluía realizar lo que se llamó la apertura económica nacional³⁰⁶.

Política exterior de Cesar Gaviria: un paso hacia la apertura económica

La administración de Gaviria estuvo criticada por los partidos tradiciones incluyendo el liberal. Para muchos, la línea que había tomado el presidente Barco no generaba tanto impacto sobre la economía nacional como lo era una apertura económica real. Prácticamente, porque, a pesar que eran inicios de los noventa, existía el miedo hacia ampliar el espectro de la política internacional de Colombia y frente a los procesos de integración, cooperación y desarrollo de la comunidad internacional así como la necesidad de crear y promover las relaciones internacionales con países distintos a Estados Unidos.

³⁰⁵ AHUMADA, Consuelo El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana, Angora Editores, 1996, Bogotá.

³⁰⁶ CARDENAS, Mauricio El crecimiento económico en América Latina: Teoría y práctica, Tercer Mundo Editores, 1996, Bogotá.

Además, para resaltar, “el gobierno del presidente Gaviria considera que la única manera posible de superar las tasas de crecimiento (que eran del orden del 3 ó 4%), era vinculando más la economía colombiana a la economía internacional”³⁰⁷. Asimismo, hay que tener en cuenta que el mercado colombiano se diversificó en esa época según Rodrigo Pardo:

La estructura de los ingresos de divisas a Colombia, muestra un descenso en la participación de los ingresos de café, de más del 50% a menos de un 30%. Existen nuevos bienes, especialmente recursos naturales energéticos, y productos del sector industrial y del sector agrícola, que han aumentado de manera notable en el monto de exportaciones³⁰⁸.

De hecho, para algunos expertos, los procesos de violencia, narcotráfico y la transnacionalización de los mismos, llevaron a que Colombia se integrara dentro de procesos de protección de los derechos humanos los que iban a permitir que la plataforma de garantías y su espectro se ampliaran a nivel internacional. Complementando lo anterior, la modernización del aparato productivo y político requería mecanismos institucionales que respondieran a las nuevas necesidades que se daban en la época. La globalización, por su parte, impulsa a los mercados nacionales a nuevas dinámicas de comercio y de industrialización, lo que lleva un proceso político y económico nuevo³⁰⁹.

La autonomía que había ganado el país frente a algunos centros de poder internacional, por ejemplo a nivel regional con la bonanza del café, la minería y los hidrocarburos, diversificaron las relaciones diplomáticas. A nivel político, Colombia se ha caracterizado por ser un país pluralista, es decir, que reconoce la diferencia entre las

³⁰⁷ PARDO, Rodrigo. “La política exterior del presidente Cesar Gaviria Trujillo” Sección: Política Exterior de Colombia. Universidad de los Andes. 2005 p 1

³⁰⁸ *Ibíd.*

³⁰⁹ NAJAR MARTINEZ, Aura Isabel. “Apertura Económica en Colombia y el Sector Externo (1990-2004)” Colciencias. 2006 p 7. Disponible en: <http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/articulos/0120-3053/1/5.pdf>

culturas y las etnias, tanto así que en su constitución plasma jurisdicciones indígenas³¹⁰ para que aquellas comunidades gocen del principio de libre autodeterminación de los pueblos. Colombia es promotor de principios como el pluralismo, la libre autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la no injerencia en los asuntos internos y la solución pacífica de controversias. Dentro de este contexto, la participación de Colombia en foros internacionales se ha destacado por ser profesional y reconocer las realidades políticas internacionales que impulsan a la seguridad día a día.

La situación de la época hace referencia a la mirada objetiva que tenía la coalición de los partidos tradicionales con la capacidad de cambio frente a los actos terroristas que se llevaron a cabo durante esos años. Colombia empieza a participar de la agenda internacional con el medio ambiente, el desarrollo humano, la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y los asuntos de cooperación entre los países industrializados y subdesarrollados. Comienza a tener capacidad de negociar frente a otros Estados, no solo con una naturaleza puramente económica, sino también política:

Más que nunca se necesita la cooperación a nivel continental y, más que nunca, se hace evidente la incapacidad y las limitaciones de los organismos existentes para que esta cooperación sea efectiva. La cooperación latinoamericana no puede seguir siendo un inventario de buenas intenciones, sino que tiene que ser algo mucho más concreto, con mecanismos prácticos y efectivos. Lo que uno encuentra es que existen una cantidad de organismos con funciones que superponen a las de otras entidades.³¹¹

El presidente Gaviria formuló procesos de integración con América Latina que llevaron a la coordinación acertada de mecanismos para hablar de economía y política exterior. Asimismo, promovió la conversación con otros países para crear organismos regionales

³¹⁰ "A partir de 1991 se eleva a rango constitucional el reconocimiento y respeto de los grupos étnicos en Colombia: pueblos indígenas, comunidades negras o afrocolombianas, comunidades raizales y gitanos (Rom). En desarrollo de los mandatos constitucionales y de los estándares internacionales, la Corte Constitucional ha tutelado reiteradamente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, entre ellos, los derechos a la autonomía política, cultural y territorial y a la justicia propia, a la participación, a través de la consulta previa, al respeto a su cosmogonía y a sus territorios ancestrales reconocidos o no como reservas"

³¹¹ *Ibid.* 3

y armonizar las relaciones en la región. Como con la CEPAL, CAN, Mercosur entre otros: “que se han formado como foros y convenciones internacionales que llevan a un consenso para poner en marcha nuevas políticas internacionales con el fin de llevar al continente al desarrollo”³¹².

El llamado “*grupo de los tres*” es ejemplo de ello, se busca principalmente la coordinación económica y coordinación energética entre México, Colombia y Venezuela hacia la región de Centroamérica y el Caribe. Estos tres países concentran un tamaño geográfico por tradición histórica. Los procesos de relaciones internacionales y la negociación de ejes de acción estimulan el nivel económico en los tres países. El comercio y la presencia de industrias se integraron de manera exitosa.

Las relaciones comerciales con Venezuela se restablecieron luego del distanciamiento por el caso de la Corbeta Caldas el 9 de agosto de 1987. El flujo de la economía entre estos dos países parece ser próspera. No obstante, “Se le ha dado al problema de la delimitación marítima entre los dos países, una instancia y un mecanismo que seguirá actuando, y en el cual se emprenderán los esfuerzos que sean necesarios para que sea exitoso. Pero el hecho de que exista este proceso de negociación, no impide que los dos países hablen sobre otra gran cantidad de temas que forman parte de su agenda bilateral”³¹³.

Entre las reformas políticas y la paz

En segundo nivel, parece importante hablar a nivel nacional del proceso constituyente y los desafíos contra el terrorismo, el narcotráfico y la guerrilla. En contexto: “insurgencias guerrilleras de izquierda, tropas paramilitares de extrema derecha, cárteles de la droga provistos de auténticos ejércitos privados y la delincuencia común, a los que

³¹² REVISTA DINERO. “La apertura económica” Caratula, 21 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/la-apertura-economica/182405> (Consultado el 20 de junio de 2014)

³¹³ *Ibid.*

debían sumarse las propias Fuerzas Armadas, responsables también de groseras violaciones de los Derechos Humanos”³¹⁴.

Dentro de esta situación, el Presidente acoge el llamado de la séptima papeleta³¹⁵ y convoca a una Asamblea Nacional Constituyente con el objetivo de integrar a los miembros de la sociedad civil y desmovilizar e componer el congreso colombiano por actores que antes habían estado marginados de la dinámica política.

Principalmente, la asamblea estuvo compuesta por “(...) la Alianza Democrática M-19 se puso a la altura de los dos partidos mayoritarios que venían turnándose en el poder desde el derrocamiento en 1957 del último dictador militar, Gustavo Rojas Pinilla, en cuya frustrada tentativa de regresar a la Presidencia en 1970 con el vehículo electoral de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) estaba la génesis de la insurgencia de los emes.”³¹⁶ Dentro de los principales cambios que se notaban eran: la consulta popular, el referéndum y la iniciativa legislativa. Creo los cargos de vicepresidente, fiscal general de la nación y defensor del pueblo y, por encima de todo, la importancia fundamental de los Derechos Humanos, salvaguardados con la “Acción de Tutela”.

La política social tuvo muchas críticas, ya que el desarrollo no llegaría de la mano de la apertura económica. La repentina ausencia del acostumbrado proteccionismo, generaría la quiebra de un gran porcentaje de pequeños y medianos empresarios de Colombia. Incrementando los niveles de desempleo y finalmente concentrando la riqueza en los grandes dueños del capital, que sin duda, si recibieron los beneficios de la apertura y comenzaron a expandir sus negocios hacia nuevos países y sectores económicos. Por ello: “En realidad, mirando el espectro teórico y conceptual de las políticas de desarrollo

³¹⁴ GAVIRIA TRUJILLO, Cesar Augusto. “Cesar Augusto Trujillo: biografía, Colombia, Presidente de la Republica: ex secretario de la OEA”. Disponible en: <http://www.cidob.org/es/content/pdf/1451> (Consultado el 20 de junio de 2014)

³¹⁵ Iniciativa de estudiantes de diferentes facultades de derecho, finalizando el gobierno Barco, en donde en las elecciones presidenciales se incorporaba una pregunta a los colombianos, relacionada con llevar a cabo o no el cambio constitucional. La séptima papeleta arrojó como resultado una aprobación del constituyente primario que daría lugar al inicio de la Asamblea Nacional Constituyente.

³¹⁶ *Ibid.*

o de gestión gubernamental, lo dominante del planteamiento de esta administración es de inconfundible sello neoliberal. El presidente Gaviria ha querido diferenciarse argumentando que su política pretende fortalecer el Estado³¹⁷

Liberalismo y Cesar Gaviria: camino a la paz y el crecimiento económico

El “liberalismo institucional” denota la relación que tiene el crecimiento económico y el desarrollo con las instituciones políticas, entendidas como las herramientas de las que se vale el Estado para generar incentivos que influyan en agentes que participan dentro del juego político. Para ello se destacan varios objetivos como: “1) identificar la influencia de determinados actores en la selección y la construcción de instituciones políticas y económicas en países en desarrollo; 2) mostrar que la influencia de grupos de interés internacionales afectan considerablemente el crecimiento económico en estos países.”³¹⁸

Según esta teoría, las relaciones de poder están dadas por instituciones que si se modifican generan cambios en la estructura estatal. A nivel internacional, se parte del hecho de que la influencia de ciertos organismos internacionales o agentes estatales goza de ventaja sobre la negociación o relación con los otros países, por ello, la concentración de poder de la ONU genera desigualdades materiales y fácticas de los Estados.

Por lo tanto, la nueva etapa de Colombia con la constitución del 1991 genera un hito en la vida política, social y económica del país.

³¹⁷GONZALEZ Camilo. “Revolución de lo social: El desbalance del revolcón” En “Desarrollo social” Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1441/4/03CAPI02.pdf>, (consultado el 21 de junio de 2014).

³¹⁸ ARELLANO David y LEPORE Walter, “Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea. (Spanish).” *Gestión y Política Pública* 18, no. 2, 2009, p.p. 253-305. Fuente Académica Premier, EBSCOhost (accessed May 20, 2014).

La apertura económica llega en su plenitud a Colombia en los 90. Durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se hicieron todos los preparativos para iniciarla, de tal manera que se ajustara casi a un plan de gobierno, posible de desarrollar en escasos cuatro años; con esta premisa se llegó a pensar que con la caída del esquema socialista en la Unión Soviética y el denominado triunfo del capitalismo a nivel mundial, había llegado la hora de la gran armonía entre todos los países del mundo³¹⁹.

Según la teoría, el conjunto de instituciones deben limitar las acciones de la clase política dominante y evitar los abusos contra los grupos sociales. Los abusos del Estado incluyen políticas que limitan y amplían los costos de transacción. De hecho, en el ámbito económico, los agentes deberían estimular los cambios estructurales.

En este contexto de crisis fue elegido presidente César Gaviria. Los desafíos centrales que enfrentaba su administración eran claros: evitar un colapso definitivo del Estado, relegitimar las instituciones políticas e introducir cambios fundamentales en el modelo de desarrollo económico. La administración Gaviria introdujo de lleno a Colombia en la dinámica de la doble transición - profundización de la democracia y ampliación de la economía de mercado -, con objeto de actuar sobre esos desafíos.³²⁰

Varias reformas introducidas durante la administración Gaviria apuntan en el sentido de recuperar para el Estado el monopolio de la justicia y del uso legítimo de la fuerza: el

³¹⁹ CASTAÑO, Ricardo. *“Colombia y el modelo neoliberal”* U. Nal. Ed. Presencia, Bogotá, 1994, p. 61. Disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17535/2/ricardo_castano.pdf (consultado el 18 de junio de 2014).

³²⁰ PIZARRO Eduardo, BEJARANO Ana María. *“Colombia. Neoliberalismo moderado y liberalismo socialdemócrata”*, Nueva Sociedad No.133 Sep- Oct 1994 , p.p. 12-19.

fortalecimiento del aparato judicial, las políticas de control sobre la circulación de armas, la subordinación de los militares a los civiles, y la reforma de la policía.³²¹

Durante el gobierno de Cesar Gaviria se abrieron todas las posibilidades para la realización de las grandes reformas políticas, sociales pero fundamentalmente económicas; pues el texto de la nueva Carta Política tiene un alto contenido economicista, y en él se circunscribe todo el funcionamiento del Estado hacia la consolidación de la economía, con miras a una mejor productividad para la competitividad de nuestros productos a nivel internacional³²².

Según lo anterior, se puede decir que las poderosas oligarquías del Estado y la concentración de poder económico en las democracias liberales (o la economía de mercado) desvinculan el argumento de las tesis con los regímenes y la idea de paz perpetua desarrollada por Kant, tal vez por ello continúa el conflicto en Colombia. No obstante, las nuevas lógicas económicas (globalización, transnacionalización), producen muchos cambios en el proceso de toma de decisiones, por lo tanto, debido al liberalismo existente no puede argumentarse la posibilidad de guerra o de paz, ni conceptualmente ni empíricamente. En el caso colombiano:

La esencia de todo el proceso iniciado por el presidente Gaviria, radica en el hecho de querer buscar para nuestro país, esa renovación política que tanto los colombianos hemos exigido en los últimos años; pero, no se puede negar, que en una iniciativa de estas la economía juega papel fundamental, toda vez, que de esta depende en gran medida el desarrollo mismo político de cualquier país³²³.

³²¹PIERSON Paul y SKOCPOL Theda, "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea" (Spanish)." Revista Uruguaya De Ciencia Política no. 17, 2008, p. 7-38. Fuente Académica Premier, EBSCOhost (accessed May 20, 2014).

³²²Op. cit. CASTAÑO, p. 63

³²³Op. cit. CASTAÑO, p. 65

Finalmente, relacionando la administración de Gaviria con el liberalismo institucional se puede decir que la política exterior de un país está regulada por todo tipo de acuerdo, tratado, convención u organización internacional. Por ello, esta teoría parece más indicada para comparar con la constituyente, la desmovilización del M-19 y la lucha contra el narcoterrorismo ya que la cooperación internacional permite entender el comportamiento de un Estado y establecer normas institucionales para, de cierta manera, influir sobre el comportamiento Estatal. Precisamente, porque son las instituciones internacionales las que establecen las reglas de juego.

Critica desde las ideas políticas

Teniendo en cuenta un enfoque más filosófico sobre las relaciones de poder y la forma en cómo éste se administra, se podría buscar una relación con el materialismo histórico: “(...) los idealistas llegan a una conclusión falsa, en la naturaleza rigen las leyes y la necesidad, en la historia de la sociedad impera, por el contrario, el libre arbitrio del hombre, es decir, los acontecimientos de la historia se determinan por la actividad consiente y voluntad de los individuos”³²⁴.

Lo anterior se puede tomar desde dos perspectivas, la primera, en la que la guerra ha sido consecuencia de un proceso histórico-colonial y de las influencias anti socialistas en el globo durante la segunda mitad del siglo XX. Segundo, la construcción de una guerrilla en Colombia ha sido un artificio para contrarrestar los poderes oligarcas del estado colombiano.

Por su parte, en el libro de Harold J. LASKI “*la crisis de la democracia*” se afirma que las instituciones no son fundamentales para el ordenamiento jurídico del hombre, de hecho, en muchas ocasiones permite que se justifiquen masacres y jerarquías que oprimen a la mayoría. En este sentido, en sus propias palabras LASKI afirma: “Esta es la inevitable consecuencia de una sistema industrial asentado sobre la creencia de que el

³²⁴ALBERDI Ricardo, “*Introducción crítica al estudio del marxismo*”, s.f., Desclée de Brouwer, p. 69.

simple conflicto de privados intereses tiene que producir una nación bien ordenada”³²⁵. De este modo, el control sobre la economía no garantiza un efectivo enriquecimiento por parte de los nacionales de ese país. Puede existir la posibilidad de que extranjeros extraigan todos los recursos y no los distribuyan en el ingreso nacional.

Además, si se analiza desde una perspectiva diferente, el gobierno no puede pluralizarse mucho porque es peligroso contra la capacidad definitoria del congreso, si existen demasiados agentes y se toma en cuenta a cada uno de los sectores con diferencias ideológicas, se crea un problema de gobernabilidad que Locke lo define así: “Si hiciéramos del consentimiento explícito de cada comunero una condición necesaria para que alguien se apropiase a de alguna parte de lo que ha sido dado comunitariamente, entonces los niños o los criados no podrían partir la carne que les hubiera sido proporcionada en común por su padre o su amo, sin que este les asignara a cada uno la parte que les corresponde en particular, aunque la fuente sea de todos ¿Quién pondrá en duda que la que está en el cántaro es de quien lo ha llenado?”³²⁶

No obstante, si se observa la participación de otros actores, la administración de Gaviria proporcionó, entre otras cosas, lo que definiría Kant como “*la paz perpetua*”. En sus términos “Este escándalo puede servir de advertencia, al mostrar la gran desgracia que un pueblo se ha atraído sobre sí por vivir sin leyes; además el mal ejemplo que una persona libre da a otra no es absoluto ninguna lesión”³²⁷.

Rousseau toma en cuenta la oposición social, política y militar como el control social para que el gobierno no genere una dictadura “así como la voluntad particular obra sin cesar contra la voluntad general, así el gobierno se esfuerza continuamente contra la soberanía”³²⁸.

³²⁵ LASKI Harold “*La crisis de la democracia*”, Ediciones Siglo Veinte, 1950, p.p. 16-17.

³²⁶ LOCKE John, “*Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*”, Alianza Ed, Madrid, 2004, p.p. 58-59.

³²⁷ KANT Immanuel, “*Sobre la paz perpetua*”, Editorial Tecnos, 1994, p.p. 46-47.

³²⁸ CHEVALLIER Jean-Jacques, “*Las grandes obras políticas desde Maquiavelo hasta nuestros días*”, Editorial Temis, Bogotá, p.p. 152-153.

Siguiendo el orden de ideas de Rousseau, habla del derecho como el poder bien establecido, un poder legislativo que instituye sobre el poder ejecutivo y actual mediante actos particulares que nadie tiene, de hecho, el poder legislativo es considerado piedra angular de la democracia. En este punto, él afirma: “Muchos han pretendido que el acto de esta institución representa o constituye un contrato entre el pueblo y los jefes que se da, contrato en el cual se estipulan entre las dos partes condiciones por medio de las cuales la una se obliga a mandar y la otra a obedecer.”³²⁹

De esta manera, el contrato social está instituido según Kant sobre ciertos principios por los que se debe guiar para lograr el éxito de la organización social: “Estos principios no son leyes que dicta el Estado ya constituido, sino más bien las únicas leyes con arreglo a las cuales es posible el establecimiento de un Estado en conformidad con los principios racionales de libertad e igualdad”³³⁰.

De esta manera, los métodos de investigación poseen opiniones encontradas primero en la que “la diferencia de los gobiernos consiste en la diferencia del soberano o la persona representativa de todos y cada uno en la multitud. Ahora bien, como la soberanía.”³³¹ De lo que se puede decir que la democracia liberal no necesariamente es el mejor tipo de gobierno existente, pues lo verdaderamente importante es la eficiencia y la eficacia de la administración. De hecho, Marx afirma que las instituciones son las culpables de que el proletariado sea explotado: “Que guarden entre sí y en todos los aspectos una relación de interdependencia, como eslabones elementales que son de la división social del trabajo”³³².

³²⁹ ROUSSEAU Jean-Jacques, *“Contrato social”*, Espasa-Calpe, 2003, p. 97.

³³⁰ KANT Immanuel, *“Introducción a la teoría del derecho”*, Marcial Pons, 1997, p.p. 206-207.

³³¹ HOBBS Thomas, *“Del Ciudadano y Leviatán”*, Editorial Tecnos, 1993, p.p.150-151.

³³² MARX Karl, *“El capital: crítica de la economía política”*, Siglo Veintiuno, 1981, p.p. 40-41.

3.2 Dos caras de la moneda. ¿Cómo perder la imagen y cómo maquillarla? (Samper 1994-1998 y Pastrana 1998-2002)

Administración de Ernesto Samper³³³ (1994-1998)

Los conflictos y la coexistencia pacífica hacen parte de la realidad internacional, lo que demuestra el grado de interdependencia entre los Estados que conlleva al desarrollo de la cooperación y a la transnacionalización enmarcados en “fenómenos mundiales tales como la globalización y la interdependencia entre los actores del sistema internacional”³³⁴.

Las relaciones internacionales cumplen un papel fundamental al encargarse de estudiar “la evolución y estructura de la sociedad internacional, los individuos y grupos que se ocupan activa o positivamente en este nexo social, los tipos de conducta en el medio internacional y las fuerzas que operan tras la acción de la esfera internacional”³³⁵

Con la supuesta expectativa de lograr un equilibrio y bienestar se crean paradigmas que hacen posible determinar la percepción de la realidad y las acciones externas de los Estados a fin de encontrar medios que logren un bienestar individual y colectivo

³³³ Nació en 1950 es abogado y economista, presidente entre 1994 y 1998. Proviene de una familia muy tradicional y cercana al poder. Su mandato fue tristemente célebre por el proceso radicado con el número 8000 en la Fiscalía y que investigaba el ingreso de dinero proveniente del narcotráfico en la financiación de su campaña. Andrés Pastrana, quien fue su rival electoral en el período previo a su mandato, sería quien llevaría a la luz los llamados “narco-casetes” que contenían la grabación correspondiente a conversaciones con quienes habrían de financiar dicha campaña. Su mandato transcurrió entre acusaciones y contra argumentaciones. Finalmente el congreso lo absolvió, en una votación muy connotada. Según Samper, “todo fue a mis espaldas”.

³³⁴(s.f.). Obtenido de Lineamientos de la Política Exterior de Colombia : http://www.colombiain.org/Colombia/Politica_Exterior.pdf (consultado el 14 de junio de 2014).

³³⁵ SCHWARZENBERGER Georg, “*La política del poder. Estudio de la sociedad internacional*”, Buenos Aires, 1960, p. 3. Tomado de: Ortiz, E. “*El estudio de las relaciones internacionales*”, Ed. Fondo de cultura económica, Chile, 2000, p. 41.

teniendo en cuenta todos los actores de la esfera internacional. Si bien MARX no desarrolla una teoría en torno a las relaciones internacionales, sus aportes en lo político permiten las relaciones con la interacción entre Estados en el contexto internacional, de esta manera, los Estados aparecen como organismos al servicio de la clase dominante socioeconómica, es decir que las necesidades e intereses de la clase dirigente son más significativas, por lo que hacen su política exterior en pro de cumplir sus objetivos.

Por lo tanto, en el sistema internacional sobresalen las clases dominantes representadas por las potencias, lo que pone en duda la capacidad de los países en vía de desarrollo que son los más débiles y económicamente rezagados, por lo que son dominados y explotados para el beneficio y el constante progreso de las clases dominantes.

Considerando la teoría Centro-Periferia, podría pensarse a Estados Unidos en el Centro y a Colombia en la periferia. Durante el gobierno Samper, la política exterior, estuvo determinada por la relación de poder, Centro-Periferia³³⁶. Los constantes señalamientos sobre la figura del presidente, determinaron su incapacidad para promover positivamente la imagen del país. Por el contrario, su permanencia en el poder, a pesar de todas las acusaciones, darían lugar a que incluso se le negara la visa de entrada a Estados Unidos, para representar a Colombia ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre otros.

Sin embargo, se hace evidente que la riqueza de los países desarrollados “es atribuible en gran medida a la explotación por parte del capitalismo europeo y norteamericano de los pueblos de Asia, África y América Latina”³³⁷, por lo que los países explotados sufren un debilitamiento directo en ámbitos económicos, sociales y políticos, lo que trae como consecuencia, una desventaja notable en el desarrollo y cumplimiento de sus políticas, como en el período 1994 – 1998 en Colombia.

³³⁶ Los economistas de la CEPAL, Raúl Prebisch y Celso Furtado, luego de la Segunda Guerra Mundial, desarrollaron la noción de una dualidad centro-periferia, describiendo de este modo un orden económico mundial integrado por un centro industrial y hegemónico que establece transacciones económicas desiguales con una periferia agrícola y subordinada. Según ellos, esta relación desigual centro-periferia es el mayor obstáculo para el desarrollo.

³³⁷ DOUGHERTU J y PFALTZGRAFF Robert, “*Teorías en pugna en las relaciones internacionales*”, Ed. S.R.L, Argentina, 1993. p. 252.

Samper como sucesor de Gaviria, tenía entre sus responsabilidades la continuidad de la política aperturista con el ministerio de comercio exterior, la búsqueda de inversión extranjera y el proceso de integración regional y subregional, sin embargo, plan de desarrollo “el salto social”, busca responder a temas sociales, económicos y medioambientales, por medio de la integración económica, el desarrollo sostenible, el respeto al derecho internacional, la erradicación de las drogas ilícitas, la integración regional y la defensa de los derechos humanos, como también, ser partícipe de la organización de las naciones unidas, el G-77, entre otros.

El *Respice Polum* (Mirar al Norte)³³⁸ es un estilo de política exterior que acuñó a nivel nacional el ex presidente Marco Fidel Suarez entre 1918 y 1922. Este tiene como principio, priorizar y fortalecer las relaciones con la potencia regional Estados Unidos, descuidando de algún modo sus relaciones con otros países. El *respice polum* fue adoptado por Colombia en aquella época con el objetivo de crecer económica e industrialmente con la ayuda de los Estados Unidos. Mientras el *Respice Similia* (Mirar a los semejantes)³³⁹, es contrario al concepto anterior. El *Respice Similia*, busca como base de la política exterior sostener un contacto comercial y diplomático más cercano con los países de la región con características socio-económicas similares, que con la potencia regional. Este estilo de política exterior fue formulado por Alfonso López Michelsen siendo ministro de relaciones exteriores en 1968.

El *Respice Similia* fue adoptado por Colombia, ya que según el ex presidente Michelsen, Colombia estaba siendo utilizado por los EE.UU, como peones en la guerra fría, y que no se había recibido mayor beneficio para justificar la situación, el ex presidente argumentó que obteniendo una “autonomía periférica” Colombia podría interactuar de una manera más positiva con sus vecinos latinoamericanos mejorando sus relaciones diplomáticas y comerciales y así poder progresar como región, sin necesidad de la potencia Norteamericana.

³³⁸BUITRAGO R, “La Política exterior de Colombia en el siglo XX. Un breve repaso histórico a nuestra política internacional”, Fundación Universitaria Konrad Lorenz, Colombia, Volumen 1, Febrero de 2006, p. 114.

³³⁹Ibid, p. 117.

En el Gobierno Samper no hubo debate entre la elección de una de las dos posturas de política exterior. Teniendo en cuenta la distancia que se presentó con el gobierno de Estados Unidos, no hubo mayor posibilidad que avanzar hacia el Respice Similia. Históricamente Estados Unidos ha sido el mayor y uno de los pocos socios comerciales de Colombia, lo que sin duda, se afectó por la crisis diplomática, determinada por el gobierno Samper. Sin embargo, se avanzó coyunturalmente hacia otros escenarios, y se aprovechó la presidencia de los países no alineados NOAL³⁴⁰ que ostentaba Colombia en esa época, para hacer acercamientos con países similares.

La distancia entre Colombia y Estados Unidos se disminuyó, cuando Samper obligado a mejorar su reputación y la de su gobierno ante la opinión pública y ante el escenario internacional, decide seguir los lineamientos de los Estados Unidos referentes a la lucha contra el narcotráfico³⁴¹, incrementando las penas al narcotráfico, aumentando la erradicación de cultivos ilícitos y controlando con mayor rigor el lavado de activos.

Drogas ilícitas: Punto central de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos

En la medida en que el narcotráfico es un fenómeno global, que vincula a todos los países ya que cada uno forma parte de la cadena de elaborar, distribuir o consumir, la lucha contra esta modalidad de tráfico debe entenderse desde el contexto global. Con el fin de enfrentar y combatir este problema que afecta a la sociedad civil y por ende al Estado. En el gobierno de Samper se consideró el principio de la responsabilidad compartida orientada a acciones bilaterales o multilaterales en la lucha contra la droga.

³⁴⁰ Durante la guerra fría, Nasser, Neruh y Sukarto, presidentes de Egipto, India y Tailandia, tuvieron la iniciativa de conformar un grupo de países que no estuvieran alineados ni al bloque soviético, ni al norteamericano. En este grupo de países no alineados estuvo Colombia desde su fundación. El movimiento sirvió como punto de referencia para presionar decisiones en el mundo bipolar. Durante el gobierno de Samper, Colombia fue presidente del NOAL, aunque después de la caída del muro de Berlín en 1989 y posteriormente la alianza entre Estados Unidos y la URSS en 1991 en la guerra del Golfo, la existencia del NOAL, perdía su motivo, tal como la OTAN o el Pacto de Varsovia.

³⁴¹ Ibid, p. 126.

Por lo tanto, Colombia para ese periodo continuó participando en los programas liderados por la OEA por medio de la organización CICAD (comisión interamericana para el control del abuso de drogas) la cual ofrecía asesoría para determinar el problema detalladamente con el fin de apoyar y consolidar las políticas públicas, al mismo tiempo, que los demás Estados cooperaban en proporción a su producción o consumo.

Por otra parte, participó en el programa liderado por la ONU, por medio del PNUFID (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas) que tenía como función apoyar a las asociaciones nacionales y locales que brindaban rehabilitación, información acerca del problema del consumo drogas, y hacían fiscalización, entre otras. Sin embargo, internamente durante 1996 se llevó a cabo la fumigación de cultivos que duplicaría las hectáreas erradicadas y se implementó un estatuto para aumentar las penas a los narcotraficantes.

Logros y desaciertos

Los logros de la política exterior de Samper en las relaciones con los EE.UU, se dieron en un marco de cooperación, y lucha contra las drogas ilícitas de la mano de los Estados Unidos, mientras que los desaciertos en la política exterior de Samper fueron, distanciarse por momentos de su principal socio comercial, motivada por la necesidad de defenderse de las acusaciones sobre dineros ilícitos en su campaña electoral.

Las relaciones de Samper con los EE.UU, tuvieron tres etapas. El primer de ellos, la relación de trabajo (Entre Agosto del 1994 - Agosto de 1995), la segunda fase: El no reconocimiento a Samper (Entre Septiembre de 1995 - Febrero de 1997), y la tercera fase: La normalización gradual (Entre Marzo de 1997 – Agosto de 1998). Cada una de estas tres fases supone una relación diferente entre Colombia y los Estados Unidos.

En primer lugar, “el establecimiento de una relación de Trabajo”³⁴², en que Washington intentó ampliar su agenda antinarcóticos en colaboración con el gobierno colombiano, aunque sospechaba que Samper había estado involucrado en el narco escándalo.

En Segundo lugar, el rompimiento de lazos gubernamentales formales, caracterizado por el no reconocimiento de Ernesto Samper como interlocutor válido.

Y en tercer lugar la normalización gradual de las relaciones bilaterales entre el gobierno colombiano y el gobierno estadounidense.”

Los logros de la política exterior de Samper con Estados Unidos se encuentran en la primera y tercera etapa. En la primera, Samper hizo una serie de declaraciones en las que resaltaba su firme compromiso en la guerra contra las drogas. Como resultado, la postura inicial de Washington hacia el nuevo gobierno colombiano fue de pragmatismo, en reconocimiento del hecho de que los dos países necesitaban trabajar juntos en la lucha contra las drogas³⁴³.

Esta actitud fue confirmada en una reunión inicial en Nueva York que sostuvieron oficiales de ambos países en junio de 1994. "Habiendo obtenido lo que querían - firmes indicaciones de que el nuevo presidente de los colombianos no aflojaría la presión sobre los narcotraficantes - los oficiales estadounidenses indicaron que le otorgarían a Samper el beneficio de la duda - por ahora". No obstante, se le recordó a Samper que en noviembre de 1993, Robert Gelbard, Subsecretario de Estado para los narcóticos y la aplicación de la ley a nivel internacional, le había advertido al entonces candidato presidencial de los peligros inherentes a la actividad política en Colombia, en el sentido de que los narco fondos podrían eventualmente infiltrar su campaña³⁴⁴.

³⁴²Ibid, p. 123.

³⁴³TICKNER Arlene, “Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: Consecuencias Involuntarias de la Política Antinarcóticos de Estados Unidos en un Estado débil. La administración Samper y el deterioro de las relaciones bilaterales”, Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias sociales, Universidad de Los Andes,(número 49/50). Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/colinter/arlene.htm> (Consultado el 18 de Mayo de 2014)

³⁴⁴Ibid

El tercer momento, de normalización de las relaciones entre los EE.UU, y Colombia se consideró un logro, después de la crisis del no reconocimiento por parte de los EE.UU, hacia Samper como un interlocutor válido porque los funcionarios estadounidenses reconocían en privado cada vez más que Colombia había cumplido efectiva y decisivamente en la guerra contra las drogas en 1996. De hecho, durante 1996, la fumigación de cultivos de amapola casi dobló los niveles de 1995 y se intensificaron los esfuerzos de erradicación de cultivos de coca. A su vez, en febrero de 1997 se firmó un acuerdo marítimo antinarcóticos de largo plazo entre los dos países, mientras que el Congreso colombiano aprobó la legislación para incrementar las sentencias de prisión de los narcotraficantes confesos. Colombia fue descertificada, sin embargo, como socio en la guerra contra las drogas por segunda vez en marzo y una vez más se retuvo la aplicación de sanciones económicas, con la esperanza de ejercer mayor presión sobre el gobierno Samper³⁴⁵.

Aunque en respuesta a la descertificación, el gobierno colombiano detuvo todas las actividades de fumigación de cultivos, los esfuerzos de erradicación se reanudaron poco después. En respuesta a las amenazas estadounidenses de aplicar sanciones económicas, el país llegó hasta el punto de experimentar con el herbicida granular Imazapyr.³⁴⁶ En diciembre de 1997, la Constitución de 1991 fue enmendada para permitir la extradición no retroactiva de nacionales colombianos. Finalmente, en marzo de 1998, Colombia fue certificada por razones de interés nacional de los Estados Unidos.

Un elemento que sobresale en las relaciones con Estados Unidos durante el gobierno de Samper, tiene relación con que en el momento de mayor distancia, cuando Samper no era reconocido como interlocutor, el gobierno norteamericano, consideró como su aliado más fiel al director de la policía nacional de Colombia, general Rosso José Serrano, quien se había desempeñado previamente como director nacional antinarcóticos, y quien había construido lazos de confianza con la DEA y con Estados Unidos en general. Años más adelante, a pesar de haber sido reconocido por el

³⁴⁵ Ibid

³⁴⁶ VARGAS Ricardo, *"Fumigación y conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia"*, Bogotá, Acción Andina-TM Editores, 1999.

gobierno norteamericano como el mejor policía del mundo, se abrirían investigaciones en su contra, aunque no ha habido fallos judiciales. En la actualidad es asesor en la lucha contra el narcotráfico, luego de haber sido embajador varios años en Austria.

Los desaciertos de la política exterior de Samper fueron mayores que sus logros ya que fue el momento (Segunda etapa: El no reconocimiento a Samper Entre Septiembre de 1995 y Febrero de 1997) en que Colombia fue llamada *narcodemocracia*, le quitaron la visa de Estados Unidos al presidente Samper, aunque como iba a la Asamblea General de la ONU, logró asistir sin problema, pero en el avión presidencial se encontró droga, entre otros elementos no menos desafortunados.

El severo deterioro de la relación bilateral comenzó a revelarse en una serie de hechos en la segunda mitad de 1995³⁴⁷. A finales de septiembre de 1995, Antonio José Cancino, el abogado del presidente Samper en el Proceso 8000, sufrió un atentado. En respuesta a las preguntas formuladas por los medios de comunicación en relación con la posible participación de la DEA en el incidente, el Ministro del Interior Horacio Serpa afirmó que esta teoría le parecía correcta ("me suena, me suena").

Estados Unidos rechazó las declaraciones de Serpa y responsabilizó al gobierno colombiano por la seguridad de los ciudadanos estadounidenses en el país. Varios meses después, los medios de comunicación revelaron esfuerzos para torpedear una comprehensiva ley de confiscación de bienes en el Congreso de Colombia a través de la incorporación de "narcomicos" diseñados para hacer inútil la legislación. A pesar de este retroceso, la ley fue ratificada finalmente en diciembre. Más significativo aún, sin embargo, es el hecho de que el embajador de Estados Unidos, Myles Frechette, fue abordado secretamente a mediados de 1995 por un grupo de civiles colombianos que aspiraban obtener el apoyo o aquiescencia de Estados Unidos en un eventual golpe de estado contra el presidente Samper. El 22 de enero de 1996, el Ministro de Defensa Fernando Botero rindió declaraciones públicas en las cuales implicaba al presidente Samper en el narco escándalo. La acusación de Botero al Presidente endureció la mano

³⁴⁷OpCit TICKNER.

de quienes estaban a favor de su renuncia, lo cual empeoró la crisis de legitimidad del gobierno.

Además expertos en temas de relaciones internacionales como el jurista Juan Manuel Charry; la internacionalista Esther Lozano, y el politólogo Rubén Sánchez, criticaron fuertemente la política del presidente Samper porque³⁴⁸ no ha habido avances significativos en política internacional. Temas como Venezuela, por ejemplo, de tanta importancia para Colombia, han estado empantanados. Aspectos como los mercados supranacionales regionales tampoco han avanzado. En el tema de los E.U, lo que uno ve es que se deteriora rápidamente. El balance para el gobierno Samper es negativo. Y las proyecciones son muy pobres en lo que resta del período presidencial.

El experto Rubén Sánchez además enunció; “Me parece que sería jugar también buscando alianzas estratégicas con otros países que están también en la mira de los E.U., como Perú, Bolivia y México. Porque resulta que estamos yendo a los combates solos, exponiendo el pecho solos, y dejando que otros que están en una situación similar a la nuestra estén relativamente bien porque les sacamos las castañas del fuego.”³⁴⁹ Comento haciendo referencia a la falta de cercanía de Colombia con sus vecinos comerciales de América Latina.

La política exterior de Samper, fue mal administrada. Por buscar mantenerse en el poder, gran parte de sus propuestas de gobierno, incluyendo las de política exterior, enmarcadas en el salto social, quedaron en entre dicho. Los resultados de sus cuatro años defendiéndose, más no cuatro años de gobierno, fueron una estigmatización más determinante de Colombia y los colombianos. La imagen del país probablemente no ha tenido un peor momento, y cambiar la imagen ha sido una tarea muy complicada. Aun hoy en el marco del mundial de fútbol 2014, queda en el ambiente el twitter de mal

³⁴⁸El Tiempo. “En política exterior Colombia, Samper se raja: Expertos”, 1996, Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-462244> (Consultado el 18 de Mayo de 2014)

³⁴⁹ El Tiempo. (1996). EN POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIA, SAMPER SE RAJA : EXPERTOS. Recuperado el 18 de Mayo de 2014 en, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-462244>

gusto de la holandesa Nicolette Van Dam³⁵⁰ que propone la imagen de dos jugadores de fútbol colombianos inclinados ante el polvo dejado por el spray usado por los árbitros para marcar el punto de cobro de las faltas.

El vicio al interior de las instituciones colombianas, fue reivindicado con la postura displicente de los órganos de control quienes no operaron consecuentemente con los hechos acontecidos en materia de injerencia del narcotráfico en las campañas políticas de dicho período, en donde la cabeza del escándalo sería quien detentara posteriormente el ejecutivo. En relación a lo anterior, RAWLS diría:

La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es para los sistemas de pensamiento. Una teoría por muy atractiva y esclarecedora que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas³⁵¹.

Para Rawls los individuos tienen unos principios de deber y de obligación natural, solo por el hecho de ser parte de la sociedad,³⁵² según el autor “(...) el deber natural más importante es el de apoyar y fomentar las instituciones justas.”³⁵³

“En consecuencia, si la estructura básica de la sociedad es justa o, por lo menos, lo más justa que se puede alcanzar, todos los individuos que pertenecen a esa sociedad están obligados a obedecer lo que la sociedad les impone”³⁵⁴.

³⁵⁰ La actriz y ahora exembajadora holandesa que publicó un fotomontaje de Falcao y James aspirando el spray que usan los árbitros. Disponible en: <http://www.bluradio.com/68069/holandesa-nicolette-van-dam-denuncia-amenazas-de-muerte> (consultado el 22 de junio de 2014)

³⁵¹ RAWLS John, “*Teoría de la Justicia*”, Ed. Fondo de Lecciones y Ensayos, No. 89, 2011

³⁵³ Rawls, John, 2006 (b). *Teoría de la justicia*. 2ª. ed. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

³⁵⁴ párrafo extraído del texto original *El Neocontractualismo y el deber de obedecer acuerdos injustos Mario A. Gallego*, pg. 19.

La relatividad del concepto de lo que es justo y lo que no, imposibilita que los ciudadanos acaten cada medida que la sociedad les impone, precisamente porque no existe ningún límite entre lo justo, lo injusto y lo medianamente justo. Por el contrario esto llevaría a los extremos de la conformidad absoluta o la sublevación. Un elemento interesante en Rawls, es la necesidad de apoyar y fomentar instituciones justas, que si bien también recae sobre la relatividad, el juicio popular será más acertado en la medida del impacto de las instituciones sobre la sociedad. En el caso colombiano vale mencionar que en la sociedad no hubo resistencia alguna al vicio de las instituciones hecho reflejado en la elección popular con un juicio verdaderamente frágil.

Como consecuencia de lo anterior, una elección popular acompañada de la ineficacia de los órganos de control tuvo severas consecuencias en materia política internacional, ya que se condicionó al país a mantener una posición basada en la ilegalidad y la degeneración institucional y no por una relación que estuviese enmarcada dentro de unos resultados de interacción bilateral. Para finalizar valdría mencionar una frase de Henry David Thoreau “Las leyes injustas existen: ¿deberíamos estar satisfechos de obedecerlas, o deberíamos darnos a la tarea de reformarlas, y obedecerlas hasta que hayamos tenido éxito, o debemos transgredirlas de una vez?”³⁵⁵ en contraposición a otro planteamiento de Rawls: “*las leyes injustas son obligatorias siempre que no excedan ciertos límites de injusticia.*”³⁵⁶

Administración de Andrés Pastrana³⁵⁷(1998-2002)

Durante la administración de Andrés Pastrana Arango, Colombia vivió un periodo de grandes cambios, en especial a nivel internacional, es así como la política exterior durante este gobierno se convirtió en uno de los principales ejes de la agenda.

³⁵⁵Thoreau, Henry D, 1993. *Civil Disobedience and Other Essays*. 1ª.ed. New York, Dover Publications.

³⁵⁶Rawls, John, 2006 (b). *Teoría de la justicia*. 2ª. ed. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

³⁵⁷ Nació en 1954 abogado, presidente entre 1998 y 2002. Hijo del ex presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974), fue el primer alcalde de Bogotá elegido por votación popular, en su presidencia, despejó 5 municipios de un área mayor al de Suiza y no tuvo mayores avances en la negociación con las FARC.

En cuanto a esta necesidad de recuperar las relaciones bilaterales y multilaterales del país, luego del retroceso en el manejo de la política exterior durante el gobierno Samper, el presidente Pastrana quiso rescatar la presencia internacional del país, internacionalizar el proceso de paz de Colombia, obtener una mayor cooperación, solidaridad política y conseguir una comprensión objetiva por parte de la comunidad internacional, principalmente sobre las características y acciones de los grupos al margen de la ley que operan en territorio colombiano.

A pesar de haber logrado una gran mejoría a nivel internacional, existió una crisis doméstica colombiana respecto al manejo de las estrategias de política exterior frente a diversas regiones del mundo, al igual que se descuidó el mercado interno por prestarle mayor atención al internacional. Es preciso afirmar que durante la administración Pastrana se dio un impulso a las exportaciones, lo que se convirtió en gran medida en el motor de crecimiento económico del país durante este período. Finalmente a fin de enmarcar las relaciones con otros países, hubo un énfasis en la relación bilateral con los Estados Unidos, un elemento que de alguna manera obstaculizó el acercamiento con otros países.

La política exterior de Pastrana tuvo como principales ejes el fortalecimiento del diálogo político de alto nivel, teniendo en cuenta su influencia en la inserción global de Colombia, la importancia de las exportaciones como motor de crecimiento y su influencia en los ejes para la internacionalización, al igual que la diversificación de la oferta exportable, la reorientación de las relaciones internacionales, el Plan Colombia y la diplomacia con países de América Latina.

Fortalecimiento del diálogo político de alto nivel

Colombia contaba con una difícil situación de orden público, narcotráfico, guerrilla y paramilitarismo, corrupción, violación a los derechos humanos, desplazamiento forzado interno, deterioro de la economía y del manejo de la política exterior.

Con este grave panorama, Pastrana se vio obligado a darle un vuelco a la política exterior e incorporar una serie de componentes adicionales que no se habían tratado con importancia en las Relaciones Internacionales del país, el gobierno de Pastrana Arango planteó las relaciones internacionales sobre el principio “réspecte omnia”³⁵⁸: mirar al universo, o mirar al conjunto, como un renovado concepto de la “apertura al mundo”. En este contexto entra en juego el incremento del diálogo político, como una estrategia para mejorar las relaciones internas y externas del país.

Influencia del diálogo en la inserción global

Durante este período se buscó recuperar la presencia internacional del país, y para lograrlo, se actuó sobre el campo multilateral con base en dos concepciones fundamentales: el respeto de los principios del derecho internacional, los cuales orientan el funcionamiento de todos los organismos multilaterales, y la promoción y defensa del multilateralismo, como herramienta fundamental de los países en vía de desarrollo para el logro de un orden internacional más justo, sin embargo estos dos ejes fundamentales no hubieran podido desarrollarse sin el fortalecimiento del diálogo. Estas consideraciones básicas orientaron las acciones del país en los foros multilaterales en los que participó de manera constructiva. Esta participación activa se reconoció con claridad en las relaciones con Estados Unidos, en donde las relaciones mejoraron notablemente, al punto de tener una visita de Estado entre Pastrana y Clinton. Se suscribieron acuerdos que fortalecieron la cooperación bilateral en comercio, derechos humanos, desarrollo alternativo y lucha contra las drogas.

³⁵⁸ FERNÁNDEZ DE SOTO Guillermo, La ilusión posible: Un testimonio sobre la política exterior colombiana. pág. 189

Otro de los puntos importantes a tener en cuenta es cómo la presencia del Presidente de la República en los distintos foros, como la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Cumbre del Movimiento de Países No Alineados y la Organización de los Estados Americanos, permitió sensibilizar, en el ámbito multilateral, la opinión de la comunidad internacional respecto al proceso de paz en Colombia, un proceso que fue llevado a un ámbito internacional, ya que se evidenció la necesidad de disponer de recursos de cooperación internacional para apoyar programas y proyectos en las zonas de conflicto. Este proceso, representó una tarea fundamental, que se vio complementada por una vigorosa y permanente acción diplomática, reflejada en un respaldo incondicional, bilateral y multilateral, por parte de los distintos Estados y organizaciones intergubernamentales.

La Diplomacia por la Paz, representó uno de los puntos de la agenda del gobierno Pastrana, la anterior se concentró en la difusión y promoción del Plan Colombia “como estrategia integral que busca generar condiciones que hagan posible la construcción de una paz duradera”³⁵⁹. Sin la presencia del diálogo político, el proceso de internacionalización del proceso de paz, se hubiese visto obstaculizado por distintas situaciones, lo anterior ya que durante la administración Pastrana se presentó el Plan a la comunidad internacional, a través de misiones de alto nivel político y técnico. Los embajadores lo divulgaron ampliamente y las representaciones de los distintos países en Colombia sostuvieron diversas reuniones de trabajo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre las características del Plan, este respaldo se fue reiterando con gran énfasis y amplitud por parte de la comunidad internacional, en diversas oportunidades. Se destacan entre otros, los pronunciamientos del Secretario General de la ONU, la Asamblea General de la OEA, la Cumbre Iberoamericana, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La comisión Iberoamericana de los Derechos Humanos y el Movimiento de Países no Alineados.

En el NOAL, se logró consolidar el mecanismo de la troika, promovido por Colombia, a través del cual “el Movimiento desarrolla el diálogo político con otros interlocutores de

³⁵⁹ PASTRANA Arango Andrés, *Informe al congreso 1998-1999, Integración y fortalecimiento de una política multilateral*, Presidencia de la República, Bogotá, 1999.

la comunidad internacional”³⁶⁰. Es así como es posible afirmar que Colombia tuvo participación en el diálogo con el Grupo de los Ocho, con el cual el Movimiento logró tratar temas de vital interés para los países en desarrollo.

De esta manera sale a la luz la evidente importancia del diálogo para la recuperación de la relaciones internacionales, ya que se evidencia de manera clara como Andrés Pastrana Arango quiso aumentar su participación, y detrás de ella la colombiana, en discusiones a nivel global que en muchos de los casos nos concernían, uno de ellos fue la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, al formar parte del llamado “*Coffee Club*”, en la que se logró defender la posición dirigida a dar mayor transparencia a las actividades del Consejo, democratizar sus procedimientos y propiciar una representación equitativa en su composición.

Reactivación con la apertura hacia el diálogo

En el momento de la entrega del segundo informe del congreso sobre los resultados y las proyecciones para el período presidencial de Pastrana Arango (1992-2000), el ex presidente afirmó que :“ Hace un año teníamos un país en ‘sala de recuperación’, inmerso en una crisis económica que estábamos combatiendo con medidas drásticas, y a menudo impopulares, pero necesarias. Hoy el panorama permite mirar el futuro con optimismo y podemos decir con satisfacción, que el paciente se encuentra en franca mejoría”³⁶¹.

De esta manera se puede afirmar que después de un año de presidencia se pudo ver una gran recuperación en las condiciones internacionales del país, cimentada sobre unas condiciones económicas que se consolidaron en ese mismo año. Una tasa de cambio libre y competitiva, unos intereses 30 puntos más bajos de los que había a finales de 1998 y una inflación controlada por debajo del 10%, evidenciándose así una

³⁶⁰ PASTRANA Arango Andrés, Presidente de la República, 1998-2000.

³⁶¹ PASTRANA Arango Andrés, *Informe al Congreso 1999-2000*, Presidencia de la República, Bogotá, 2000.

reactivación de la economía colombiana, que va de la mano con su nueva inserción en el ámbito internacional y que se vio reflejada en un crecimiento de la economía del 2,3 % en el primer trimestre del 2000, y en el incremento de la producción industrial en un 15 por ciento y de las exportaciones en un 23 por ciento a Mayo de ese año³⁶².

Con este crecimiento económico y con la recuperación definitiva de su imagen frente al mundo, logrando calar su mensaje de que el problema mundial de las drogas es un problema de todos, que atañe a toda la comunidad internacional. El éxito del apoyo al Plan Colombia, representó la mejor muestra de la eficacia de una buena *Diplomacia por la Paz y por la Economía*

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, mostrando de manera clara cómo el diálogo político contribuyó a la solución de los problemas colombianos, volviéndose a posicionar de esta manera en el sistema internacional, logrando llamar la atención sobre los puntos más significativos y prioritarios para el país³⁶³.

“Buscando mantener un buen nivel de relaciones con todos los países del hemisferio se ha planeado la creación de espacios para la consolidación de una política internacional globalizada y el desarrollo de la diplomacia por la paz”³⁶⁴.

³⁶² EL TIEMPO, “Balance del gobierno Pastrana”, Disponible en [:http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1354736](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1354736), (Consultado el 14 de junio de 2014).

³⁶³ Participación colombiana durante la administración Pastrana

- Miembro no permanente del consejo del Consejo de Seguridad y presidencia del mismo.
- 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.
- Participación en la reunión de ministros de Relaciones Exteriores del 2000, y en la de la Asociación de Estados del Caribe –AEC-.
- Cumbre de Margarita en el 2001.
- Visita de alta jerarquía, como el subsecretario para asuntos globales, Frank Loy.
- Diversidad de Foros Multilaterales.
- Asamblea General de la UNESCO después de S11.
- XXXIII Asamblea del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC).

³⁶⁴ OpCit, PASTRANA, 1999, p. 35.

Exportaciones Como Motor de Crecimiento

En Colombia la internacionalización de la economía no ha tenido un proceso continuo y con los complementos requeridos para poder crear una verdadera política exportadora pero no hay que creer que no habrá un modelo para internacionalizar a Colombia aunque en algunos casos las políticas macro económicas puedan ser las causantes de crear períodos de menor nivel de internacionalización de la economía en Colombia. El desarrollo de la educación, la inversión en ciencia y tecnología y la creación de procesos productivos son algunas de las tareas que deben cumplirse para ampliar la capacidad y la base exportadora.

Uno de los primeros desafíos del plan exportador sería el de diseñar un marco de aplicación en concordancia entre los sectores público y privado para la reasignación de recursos para la producción exportable.

Los Ejes para la Internacionalización

En el gobierno Pastrana se crearon políticas microeconómicas dirigidas a incrementar la eficiencia de las empresas y a eliminar los cuellos de botella del mercado para disminuir los obstáculos a la capacidad competitiva. Gracias a esta política se financiaron actividades precompetitivas, y se impulsaron los acuerdos adquiridos con la Organización Mundial de Comercio (OMC) para que los empresarios colombianos pudieran ofrecer un producto con precios competitivos y justos, y así reducir la dependencia de la tasa de cambio y los subsidios que el gobierno ofrece, encaminando el desarrollo empresarial a un aumento de la oferta exportable colombiana.

“Procolombia³⁶⁵ trabajan en conjunto con la DNP³⁶⁶ y con el ministerio de comercio exterior”³⁶⁷ para incentivar a los empresarios extranjeros que usen el territorio colombiano como plataforma exportadora de producto para toda América latina.

Para que Colombia supliera las necesidades de recursos humanos se planeó crear un reentrenamiento para los trabajadores y así poder adaptarlos al proceso tan acelerado y de un constante cambio tecnológico. Para poder hacer realidad este reentrenamiento se consideró la creación de un “sistema nacional de formación profesional”³⁶⁸ tomando la demanda del empresario como función esencial para crear un recurso humano calificado

Diversificación de la oferta exportable.

El impulso del movimiento y desarrollo económico se debe basar en el incremento de las exportaciones donde es necesario fortalecer y hacer más eficiente las instituciones que apoyen el aparato productivo. El “apoyo a la competitividad y productividad empresarial”³⁶⁹ es principalmente usado para la coordinación y el control del conjunto de políticas dirigidas a incrementar la competitividad tanto de las pequeñas y medianas empresas exportadoras, y para las empresas con potencial exportador y competitivas en el mercado doméstico, se constituyó el fondo nacional de productividad y competitividad, organismo que recibiría la orientación del consejo superior de comercio exterior y de la comisión mixta de comercio exterior instancias rectoras de la política de competitividad. Para apoyar nuevos proyectos de exportación se procuró incentivar a esta actividad a las empresas no exportadoras, creando un banco de proyectos que identificaban productos potenciales y los estímulos de exportación para cada caso.

³⁶⁵ Agencia colombiana de promoción de exportaciones, inversiones y turismo. <http://www.procolombia.co/>

³⁶⁶ Departamento Nacional de Planeación, encargado de la planeación y formulación de la gran mayoría de políticas públicas del país.

³⁶⁷ GIRALDO Marcela, “Plan Nacional De Desarrollo 1998-2002”, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, p.435. (Tomo 2).

³⁶⁸ Ibid

³⁶⁹ Ibid

Según el plan de “financiamiento de las actividades productivas”³⁷⁰ que se puso en marcha, dirigido principalmente a los sectores productivos de consumo doméstico, era este sector quien iba a verse finalmente fortalecido, sin embargo, como consecuencia de la desviación de focalización de este plan, el sector que realmente se vio beneficiado, fue el exportador. Por lo que gracias al reducido tamaño del sector financiero, a su pobre aplicación al financiamiento del consumo domestico y al poco interés de construir una banca de inversión, el sector económico dedicado a la producción de productos de consumo doméstico no obtuvo el apoyo necesario prometido en el plan de gobierno para lograr un impulso y un fortalecimiento.

Adicionalmente, la creación de una “estrategia de promoción de la oferta exportable”³⁷¹, era de gran importancia para que se respondiera así a la necesidad de tener una oferta exportable que pudiera satisfacer la demanda internacional y que además permitiera identificar nuevos mercados para los exportadores siendo esencial realizar una inteligencia de mercados y buscar inversionistas extranjeros en los sectores de servicios y productos exportables.

Se identificaron los productos que exigían mayor demanda de importaciones en los mercados mundiales para revisar en Colombia los sectores dedicados a la producción de tales productos y así buscar que se mejorara la capacidad productiva de los mismos en Colombia, debiendo crear una cultura exportadora en los empresarios colombianos y fortalecer la innovación.

Retoma de las Relaciones Internacionales

Luego del impacto negativo que dejaron los 4 años del gobierno Samper, en cuanto a relaciones internacionales se refiere, el gobierno Pastrana volvió a orientar las

³⁷⁰Ibid

³⁷¹Ibid

relaciones de Colombia con los demás países. Si hay algo que resaltar del gobierno Pastrana, sería precisamente su esfuerzo para conseguir que la imagen del país pasara la página de la narcodemocracia, y entonces se comenzara a pensar en Colombia como un país víctima del narcotráfico y de la indiferencia global frente a los esfuerzos que se llevan a cabo al interior del país. Parte de este reconocimiento internacional se dio a partir de la mesa de donantes, una actividad desarrollada por Pastrana, para conseguir recursos de cooperación internacional en Europa, y la creación del Plan Colombia, programa creado para canalizar la ayuda de los Estados Unidos, en la lucha contra la droga, con componentes militar, de apoyo en la sustitución de cultivos, de capacitación a los militares en temas de respeto por los derechos humanos y proyectos productivos entre otros.

El Plan Colombia

“Desde una perspectiva política, Colombia pasó a ser considerado un país paria o problema en el sistema internacional, si se consideraban la repercusión de sus problemas internos en la región”³⁷².

Para mejorar las relaciones con el país del norte, Andrés Pastrana decidió reunirse con el presidente norteamericano Bill Clinton y crear un plan de ayuda que sirviera como mecanismo de desarrollo para Colombia y sus zonas rurales. Se llamó el Plan Colombia a la iniciativa que pretendía mejorar el desarrollo interno de Colombia, pero poco después se fue direccionando más hacia la lucha contra el narcotráfico, debido al daño económico-social que estaba causando el consumo de cocaína en el país norteamericano.

³⁷² DURO Rosa, *Plan Colombia o la Paz Narcótica*, En: Revista OPERA, Universidad Externado de Colombia, 2002, p.p.87-115.

Aunque desde Bogotá se insiste en que el Plan Colombia es en su integridad un 25% militar y un 75% económico y social, la contribución de Washington pone de manifiesto lo contrario. El 80% de los montos de los montos se destina a modernizar y reestructurar las fuerzas armadas y de policía colombianas para hacer más efectiva la lucha contra el narcotráfico³⁷³.

El Plan Colombia fue la ofensiva creada para atacar el problema del narcotráfico de Colombia, que si bien se creyó sería una inversión destinada sólo al ámbito social, quedó demostrado que también sería una inversión en la capacidad militar de las fuerzas armadas colombianas para luchar contra el fenómeno. Las relaciones con Europa, se destacaron por el acercamiento del presidente Pastrana a la Unión Europea, y su intención de apoyar un proceso de ayuda social al conflicto, a diferencia de la ayuda militar ofrecida por Estados Unidos.

“(..) la Unión Europea hizo explícita su voluntad de apoyar la estrategia de paz del gobierno pero no el enfoque de su estrategia antinarcóticos. Las críticas al Plan Colombia, incluido el paquete de ayuda de los Estados Unidos, se centraban en la preeminencia que tuvo en el mismo el componente militar”³⁷⁴.

La Unión Europea decidió apoyar económicamente a Colombia en temas relacionados con el medio ambiente, en desarrollo social y educación, antes que en un apoyo militar como el norteamericano.

“La Unión Europea (UE), por su parte, escogió contribuir con los proyectos sociales del Plan Colombia. (...) hay que reconocer que la

³⁷³ Ibid

³⁷⁴ GARCÍA, Andelfo. (2002). Política Exterior del Último Cuatrienio: Paz y Conflicto en el Centro de la Agenda. En: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública, (pp.191-218). Bogotá: Facultad Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

voluntad de cooperación de la UE siguió adelante después de la ruptura del proceso de paz con las FARC, lo cual constituye una señal de compromiso con el país³⁷⁵.

Finalmente, se obtuvo ayuda en temas relacionados al derecho internacional humanitario, medio ambiente y desarrollo técnico de países como Costa Rica, Canadá, Chile, Argentina y Brasil, lo que demostró la nueva iniciativa de mejorar las relaciones internacionales en el gobierno Pastrana.

Diplomacia con Países de América Latina

Las relaciones con los demás países de América Latina compartieron temas de seguridad fronteriza y se generalizó la preocupación de todos los países para luchar contra el flagelo del narcotráfico.

Venezuela

En la última década del siglo XX, el aporte más significativo de las relaciones entre Colombia y Venezuela fue la Comisión Presidencial Negociadora y la Comisión de Integración y Asuntos Fronterizos. Unas relaciones con Venezuela que se basaron en su mayoría en la cooperación de ambos países para tratar problemas de seguridad fronterizos y el apoyo económico mutuo, fomentando la exportación y consolidando la integración de ambos países.

“En el plano económico, uno de los más grandes logros ha sido el notorio incremento de los flujos del comercio global bilateral que ascendieron de US\$ 596 millones en 1992 a US\$ 2.520 millones en 2001, lo cual ha

³⁷⁵ FERNANDEZ, Guillermo. (2001). Logros de la política exterior de Colombia: 1998 – 2002. Revista Colombia Internacional. Vol. (53).

contribuido a fortalecer nuestros vínculos bilaterales y la complementación económica”³⁷⁶.

Ecuador

Hubo un esfuerzo en materia de seguridad fronteriza en el que Ecuador obtuvo algunos recursos del Plan Colombia para poder hacerle frente al narcotráfico, inclusive se llegó a construir una base militar en Manta. Se creó la Comisión de Vecindad para tratar los problemas de seguridad fronteriza y migración entre Colombia y los países con los que se comparten frontera.

“(…) la Comisión de Vecindad continuó funcionando y sirviendo de canal apropiado para la discusión de los diversos temas de la agenda binacional, entre ellos el tradicional tema migratorio y problemas que han sido abordados en la última década como el tráfico de explosivos, precursores químicos y robo de vehículos”³⁷⁷.

Perú

Con la llegada del presidente Toledo a Perú, las relaciones con dicho país presentaron avances positivos. El gobierno peruano empezó a cooperar en relación al Plan Colombia, algo que no había sucedido en el gobierno de Fujimori. Si bien no era una prioridad el tema fronterizo como sí sucedió con Ecuador y Venezuela, también se habló acerca de la seguridad fronteriza entre los dos países. También se integró a Perú a la Comisión de Vecindad.

³⁷⁶ Ibid

³⁷⁷ GARCÍA, Andelfo. (2002). Política Exterior del Último Cuatrienio: Paz y Conflicto en el Centro de la Agenda. En: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública, (pp.191-218). Bogotá: Facultad Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

Brasil

Las relaciones con Brasil se caracterizaron por la preocupación de ambos gobiernos por la presencia de guerrilla en la frontera y también por la inseguridad que se presentaba en la misma. El gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso apoyó el proceso de paz y también el Plan Colombia, y en algún momento compartió la decisión del presidente Pastrana por terminar con las negociaciones con las FARC.

“Los mecanismos tradicionales para el desenvolvimiento de la relación, tales como la Comisión de la Vecindad siguieron funcionando sin contratiempos a lo largo de los años. La Comisión se reunió al menos una vez al año. Asimismo, se mantuvieron las consultas de carácter político al más alto nivel a través del mecanismo bilateral de Viceministros”³⁷⁸.

Panamá

Temas de comercio, colombianos detenidos, migración y lucha antinarcóticos quedaron a un lado ante la importancia que se le siguió dando a la seguridad fronteriza. El gobierno de la presidente Mireya Moscoso apoyó políticamente el Plan Colombia y aplaudió los esfuerzos colombianos en la lucha contra el narcotráfico. Para prevenir el problema del desplazamiento por la región del Darién, ambos países lograron unir fuerzas para mejorar la seguridad, como por ejemplo la creación del Mecanismo Permanente de Seguimiento y Coordinación.

³⁷⁸ Ibid

En cuanto a los países del Caribe, Colombia trató de superar los problemas de desplazamiento a causa del conflicto interno por medio del diálogo con dichos países. Un diálogo que también se vio destinado a delimitar territorios en el Mar Caribe.

Finalmente, Colombia integró el Consejo de Seguridad de la ONU, haciendo aportes contra el terrorismo y fue parte de la discusión acerca de los derechos humanos y del medio ambiente. Con iniciativas como la Comité Contra el Terrorismo-CCT y Comité de Sanciones de Afganistán, se pretendía analizar la situación en medio oriente y estudiar el problema del terrorismo como factor fundamental del nuevo siglo.

“Presidencia del Consejo de Seguridad. En agosto de 2001, Colombia ejerció la presidencia. Durante ese periodo, impulsó y negoció una Declaración Presidencial de apoyo a los logros obtenidos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos”.³⁷⁹

Colombia también llegó a hacer parte del sistema internacional por su defensa al medio ambiente y por la intención de preservarlo de la mano de sus vecinos latinoamericanos.

Elementos positivos

- Colombia logró alcanzar los objetivos propuestos en la Diplomacia por la Paz.
- Se fortalecieron sus relaciones bilaterales con las naciones consideradas estratégicas para el país y se consiguió un alto posicionamiento en los principales foros multilaterales.
- Se construyó un amplio consenso nacional sobre las metas de política exterior, gracias al importante apoyo y consejo permanente de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.
- Se incrementaron las exportaciones

³⁷⁹ FERNANDEZ, Guillermo, “Logros de la política exterior de Colombia: 1998 – 2002”, Revista Colombia Internacional, Vol. 53, 2001.

-Hubo un acercamiento colombo-estadounidense, manifestado en el apoyo en la lucha contra las drogas e indirectamente en las diversas ayudas en relación con el conflicto interno.

-Se normalizaron las relaciones entre EE.UU y Colombia

Sin embargo,

-Hubo una "narcotización positiva" de la agenda.

-Se presentaron dificultades económicas a nivel local.

-El Plan Nacional de Desarrollo se desplazó por los lineamientos del Plan Colombia. Se efectuaron esfuerzos, con algunos resultados positivos, para convertirlo en un programa de Estado, y no solamente de gobierno.

-Se tenía temor a un acuerdo con Mercosur, pero los empresarios colombianos y algunos sectores oficiales deseaban un acuerdo con los países del NAFTA o con Estados Unidos.

El gobierno de Andrés Pastrana se caracterizó por el interés de reivindicar a una Colombia llena de escándalos producto de la mala administración anterior, y muy mermada económicamente debido a las barreras que pusieron los diferentes países, en especial los Estados Unidos. Pastrana llegó con la intención de cambiar la imagen de Colombia en el escenario internacional su propuesta fue que por medio del diálogo y de la diplomacia se lograra discutir diferentes temas de los cuales Colombia era el protagonista. Por esto se puede decir que Andrés Pastrana es un idealista en las relaciones internacionales al analizar ese aspecto de su política como presidente.

Los idealistas parten de la idea hobbesiana del estado de naturaleza y proponen para superar esa situación a nivel internacional la idea del pacto social, según la cual los Estados deben concluir entre ellos el pacto social que permita el establecimiento del orden y el reino de la paz. Las ideas

fundamentales de la corriente idealista son: i) el pacifismo ii) el internacionalismo. iii) la concepción de que debe existir un orden mundial. iv) la limitación de la guerra mediante el derecho³⁸⁰.

Al abrirse al diálogo y a la diplomacia como mecanismo resolutivo de problemas, Pastrana evidenció una postura idealista de las relaciones internacionales. Sin embargo, en la ejecución del Plan Colombia, demostró una tendencia al realismo, ya que se preocupó desde el ámbito militar por demostrar el poder del Estado para resolver el ante flagelo del narcotráfico. Por medio de la ayuda de los Estados Unidos y otros países, logró armarse militarmente para hacerle frente a este fenómeno que tanto ha afectado al país.

“Según este modelo, cada estado es responsable por su propio bienestar y su supervivencia; de esta manera, el poder se convierte en el elemento central de interés para cada estado. Por poder se entiende en este caso capacidad militar, preponderancia económica, capacidad de movilización política, y percepción internacional entre otras”³⁸¹.

Al realizar el balance de la gestión de la administración Pastrana, en materia de política exterior, se debe recalcar su constante ímpetu respecto a la importancia del diálogo político para impulsar las relaciones de Colombia con el mundo, de manera que durante su gobierno se mejoró en las relaciones internacionales colombianas, en especial la relación con Estados Unidos, ya que se normalizó, se diversificó y se consolidó, convirtiéndose en el eje de la política, configurando lo que en Colombia se llama un nuevo Réspice Polum. Las relaciones con este país estaban en gran medida deterioradas y con la administración Pastrana se mejoraron ampliamente, además se produjo una "narcotización positiva" de la agenda, vinculando otros temas a los de las drogas,

³⁸⁰ *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Disponible en: https://www.ulpgc.es/.../Tema_2_Principales_corrientes_teoricas_en_las [en línea] citado el 20 de mayo de 2014. (Consultado el 16 de junio de 2014).

³⁸¹ BANCO DE LA REPÚBLICA. Biblioteca Luis Ángel Arango Virtual. Realismo. En <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli63.htm> [en línea] citado el 20 de mayo de 2014.

intentando obtener ventajas negociadoras por esta vía, también se produjo una internacionalización de la paz, lo que para algunos llegó a ser una internacionalización creciente del conflicto, y lo anterior se dio gracias a la constante presencia colombiana en foros y reuniones de carácter global en donde se buscó principalmente un posicionamiento que favoreciera de manera permanente al país, poniendo en primera línea sus principales dificultades, para que de esta manera se diera una interconexión global que favoreciera y apoyara a Colombia, para alcanzar estas metas en especial el tema de la paz.

También es necesario recalcar la importancia que se dio a nivel global 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, evidenciando claramente cómo el diálogo político fue clave en la reactivación de la solución de los problemas colombianos, logrando nuevamente una posición en el sistema internacional, que se transformó por los acontecimientos ocurridos el 11 de Septiembre, y que puso en el primer punto de la agenda el combate contra el terrorismo, lo que vinculó a Colombia en su lucha contra las guerrillas y paramilitares.

Para erradicar el problema de desplazamiento forzado producto de la presión de los grupos armados, el presidente Pastrana trabajó de la mano de los países vecinos de Colombia, de tal manera que se pudiese controlar el flujo de personas por las fronteras y también mejorar la seguridad en las mismas. Se evidencia un intento de dialogar con los demás países, mejorando así las relaciones exteriores del país. “(..) Nadie puede desconocer el gran esfuerzo del primer mandatario y sus Comisionados y asesores de Paz; el gobierno fue generoso, creativo, arriesgado, se jugó a fondo todo su capital político, en una apuesta por la paz sin precedentes”³⁸².

³⁸² ELTIEMPO. BALANCE DEL GOBIERNO PASTRANA En. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1354736> [en línea] (2002). Consultado el 20 de mayo de 2014.

Andrés Pastrana fue idealista en su gobierno al ubicar al consenso y diplomacia como factor principal de su política internacional. Por otro lado, fue realista la ejecución del Plan Colombia.

3.3 El vaivén del Péndulo. Entre la seguridad democrática y los diálogos de paz (Uribe 2002- 2010 y Santos 2010-2018)

Administración Uribe³⁸³ (2002-2006 y 2006-2010)

El contexto internacional que se vivía antes de la llegada de Uribe tenía relación con los atentados que marcaron el inicio del siglo XXI. El “9/11”, marcaría el inicio de una nueva agenda internacional determinada por la lucha contra el terrorismo. En el marco de la guerra fría el gran enemigo de Occidente era el comunismo, sin embargo, con la alianza entre EEUU y la URSS, y posteriormente la creación de la Federación Rusa y las otras 15 naciones, se considera el fin de la guerra fría, de la lucha contra el comunismo y la necesidad de tener un nuevo enemigo global. En este caso, el terrorismo se convirtió en el nuevo enemigo de Occidente. De esta manera, el gobierno Uribe, se enmarcó en esta lucha global contra el nuevo enemigo.

Para nadie es un secreto que en la última década la política exterior colombiana se ha visto hilvanada a través de estrechas relaciones con los Estados Unidos; pareciera que la lucha contra el terrorismo empezara a tomar un rol decisivo en la política exterior de

³⁸³ Abogado, presidente de Colombia entre 2002-2010 gracias a su propuesta de reforma constitucional que permitía la reelección inmediata. Llegó al poder en la coyuntura del fracaso de las negociaciones de paz promovidas por Pastrana, ofreciendo un modelo militarista para acabar con las guerrillas y generar de este modo un estímulo para la inversión extranjera.

Colombia pues entre sus prioridades parece haber entrado la insurgencia de una nueva dimensión de seguridad militar que para muchos permitiría el desarrollo desahogado del país. Al inicio del siglo XXI Colombia se suma a la lista de países que apoyan la lucha contra el terrorismo liderada por el presidente estadounidense Bush y que gracias a la iniciativa del Plan Colombia, canalizaría recursos para luchar contra la droga y la insurgencia. En palabras del plan de desarrollo de Uribe, se buscaría crear una Seguridad Democrática.

El siguiente párrafo es extraído de un Informe final sobre la política exterior colombiana realizado por Fedesarrollo en el 2010:

La debilidad del Estado colombiano y de los países limítrofes en esas zonas fronterizas las convirtió en caldo de cultivo y a la vez en refugio de guerrillas, paramilitares y narcotraficantes, lo que enrareció aún más las relaciones de Colombia con los vecinos. Este clima regional se complejizó aún más por la suscripción de un acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos, que le ha generado al país grandes tensiones con naciones vecinas, incluso con algunas con las que se venían construyendo lazos de confianza como Brasil y Chile.³⁸⁴

Política de seguridad democrática

El gobierno de Álvaro Uribe desarrolló gestiones internas para hacerle frente al conflicto armado, entre sus políticas internas está la “Defensa y Seguridad Democrática”. La política de Defensa y Seguridad Democrática es la línea base del gobierno para proteger los derechos de los colombianos, fortalecer el Estado de Derecho y la autoridad democrática, dónde se encuentre amenazada. Es una política de Estado de

³⁸⁴ FEDESARROLLO, “Misión de política exterior de Colombia”, Fedesarrollo, BID, CAF, Bogotá, 2010.

largo plazo, que se desarrolla en coordinación con todas las entidades del gobierno y las demás ramas del poder³⁸⁵.

La seguridad se entiende como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación y el compromiso de toda la sociedad. La Seguridad Democrática se funda en tres pilares: 1) La protección de los derechos de todos los ciudadanos independientemente de su sexo, raza, origen, lengua, religión o ideología política; 2) La protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas; 3) La solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos.

La seguridad de los ciudadanos, de la democracia y de los intereses de la Nación, establecidos en la Constitución Política, está expuesta a una serie de amenazas, relacionadas entre sí, estas son las siguientes: 1) El terrorismo; 2) El negocio de las drogas ilícitas; 3) Las finanzas ilícitas; 4) El tráfico de armas, municiones y explosivos; 5) El secuestro y la extorsión; 6) El Homicidio³⁸⁶.

Los objetivos estratégicos de la política buscan contrarrestar las amenazas a la seguridad y cumplir con el objetivo general de fortalecer el Estado de Derecho en el territorio, dichos objetivos son los siguientes:

1) Consolidación del control estatal del territorio: consiste en la recuperación gradual de la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios; incrementar la judicialización de delitos de alto impacto social y la disminución de las denuncias por violación de derechos humanos.

³⁸⁵Política de Defensa de Seguridad Democrática. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 12. [en línea]. Disponible en: http://www.colombiaemb.nl/es/seguridad/pol_seguridad_democratica.pdf (consultado el 29 de octubre de 2011)

³⁸⁶Ibid, p. 24.

- 2) Protección de la población: se refiere a la desarticulación de las organizaciones terroristas, la reducción del secuestro y la extorsión, reducción del homicidio, prevención del desplazamiento forzoso y la reincorporación a la vida civil de las organizaciones, grupos o individuos que desistan de la violencia.
- 3) Eliminación del comercio de drogas ilícitas de Colombia: por medio de control aéreo, marítimo, fluvial y terrestre; erradicación de cultivos de coca y amapola; desarticulación de redes de narcotráfico, así como la incautación de bienes y finanzas de las mismas.
- 4) Mantenimiento de una capacidad disuasiva: protección de las fronteras terrestres, marítimas y fluviales.
- 5) Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas: obtención de un mayor impacto mediante la administración óptima de recursos; desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Por último, es importante destacar que el gobierno trazó seis líneas de acción: coordinar, fortalecer, consolidar, proteger, cooperar y comunicar. Como políticas para alcanzar los objetivos estratégicos, cada una de ellas contribuye al cumplimiento de los objetivos.

- 1) Coordinar la acción del Estado: ha sido la falla de coordinación efectiva entre las instituciones estatales, una de las mayores deficiencias del Estado por proveer seguridad a sus ciudadanos. “El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional será la instancia en la que el Presidente de la República coordinará con los Ministros y la Fuerza Pública la ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática”³⁸⁷.
- 2) Fortalecer las instituciones del Estado: será necesario el fortalecimiento del sistema judicial, para lo cual el Gobierno Nacional luchará contra la impunidad, para reducir la delincuencia, tasas de homicidio y secuestro. Adicionalmente, se reformará la política criminal, primará el respeto a los derechos de las víctimas de crímenes y delitos. Otro aspecto es el fortalecimiento de las Fuerzas Militares, para que concentren sus esfuerzos en defender la soberanía, protegiendo a la población civil de quienes atenten contra ella.

³⁸⁷Política de Defensa de Seguridad Democrática. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 34 [en línea]. Disponible en: http://www.colombiaemb.nl/es/seguridad/pol_seguridad_democratica.pdf (consultado el 29 de octubre de 2011)

Por otra parte, se dará el fortalecimiento de la Policía Nacional, de la inteligencia y de las finanzas del Estado.

3) Consolidar el control del territorio nacional: se ejecutará el ciclo de recuperación y consolidación, dicho proceso de consolidación del control estatal del territorio “se llevará a cabo de manera gradual, continua y con cobertura nacional para contener, desarticular y disuadir a las organizaciones armadas ilegales, proteger a la población y restablecer la autoridad de las instituciones democráticas”³⁸⁸. Otros puntos de este objetivo son la recuperación, el mantenimiento y la consolidación del control estatal del territorio.

4) Proteger a los ciudadanos y a la infraestructura de la Nación: “el mecanismo fundamental para proteger las vidas y derechos de los ciudadanos es el fortalecimiento del Estado de Derecho en el territorio nacional”³⁸⁹. Este objetivo busca la protección de las personas en situación de riesgo, la protección de las víctimas del desplazamiento forzoso, la protección contra el terrorismo, protección contra el secuestro, la protección de desmovilizados y niños combatientes y la protección contra el reclutamiento de niños y jóvenes.

5) Cooperar para la seguridad de todos: el gobierno busca promover la cooperación voluntaria de los ciudadanos, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y aplicando el principio de solidaridad propio de un Estado social de Derecho. Propone redes de cooperantes, que brindarán de forma voluntaria y desinteresada, información a las autoridades que les permita a estas prevenir y perseguir delitos. Así mismo está contemplado un programa de recompensas y de cooperación internacional.

6) Comunicar las políticas y acciones del Estado: con punto de terrorismo y comunicación, se busca el manejo responsable de la información por parte de las entidades del Estado, al igual que de los medios de comunicación

La seguridad democrática en la agenda internacional

³⁸⁸Ibid, p. 42.

³⁸⁹Ibid, p. 48.

Como ya se comentó anteriormente cuando Álvaro Uribe llega a la presidencia de Colombia, el mundo se encuentra envuelto en una agenda de lucha contra el terrorismo, por lo que se analizará cómo la política de seguridad democrática del presidente Uribe se insertan en este escenario.

Como lo expresan TICKNER y PARDO “El objetivo principal de la Política Exterior de Uribe ha sido vincular el conflicto armado a la cruzada internacional liderada por la administración de George W Bush contra el terrorismo”³⁹⁰.

En los años noventa Colombia asimiló el conflicto armado colombiano con el problema del narcotráfico, pues era el que en ese entonces ocupaba el primer lugar de la agenda global. Entrado el nuevo siglo el conflicto colombiano ya no es presentado a la comunidad internacional como un problema de narcotráfico, sino como uno de terrorismo.

Por medio del Plan Colombia entre Bogotá y Washington se brindó ayuda económica a Colombia para erradicar los cultivos de cocaína, sin embargo al alinearse con la lucha contra el terrorismo, el objetivo mismo del Plan Colombia se amplió. “Un efecto inmediato de esta estrategia (asociar el conflicto colombiano al terrorismo) (...), fue el levantamiento de algunas de las restricciones asociadas con el uso de la ayuda militar estadounidense en Colombia (...) El presidente Bush pidió autorización del legislativo para que las ayudas antinarcóticos que Colombia ya había recibido por medio del Plan Colombia pudieran utilizarse en la lucha contra el terrorismo”³⁹¹.

³⁹⁰TICKNER Arlene y PARDO Rodrigo, *En busca de aliados para la “seguridad democrática”: La política exterior del primer año de la administración Uribe*, en: Revista Colombia Internacional No 56-57, Septiembre de 2002 - Junio de 2003, p. 5. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/461/index.php?id=461> (Consultado el 12 de mayo de 2014)

³⁹¹Ibid, p. 6.

Si bien el terrorismo era un tema nuevo en la agenda internacional, no lo era el hecho de que Colombia se alineara con la agenda global para recibir recursos. Es bien documentado que el papel que ha jugado Colombia en el escenario internacional consiste en insertarse en éste como una “víctima” de un conflicto interno y por tanto un receptor de ayuda³⁹².

En los años 90 el conflicto colombiano fue mostrado como un problema de narcotráfico. Cuando los Derechos Humanos empezaron a cobrar importancia en la agenda internacional, Colombia logró vincular el asunto de la violación sistemática de DD.HH en el país nuevamente al conflicto armado que lo aquejaba³⁹³. El mismo caso aplica con el Medio Ambiente, sin duda alguna, este es uno de los temas que ha ido tomando fuerza en la agenda internacional, y una vez más Colombia logra vincular el conflicto armado, esta vez de la mano de las fumigaciones de los cultivos ilícitos.

Así las cosas, lo que se ve es como Colombia siempre ha logrado posicionar sus problemas internos con algún aspecto de la agenda internacional, siempre con el objetivo de conseguir recursos de cooperación. Y no siendo una excepción, “El interés del gobierno nacional en convertir un conflicto doméstico en internacional es claro: promover la atención internacional para convertir al país, cada vez más, en receptor de cooperación internacional”³⁹⁴.

Si bien se podría decir que Colombia ha sido “pragmática” en el manejo de su política exterior, en el sentido de que ha sabido utilizar la agenda internacional para conseguir recursos para el país esta estrategia resulta potencialmente peligrosa.

³⁹²GARAY Javier, *“¿Política exterior o política de cooperación?: una aproximación constructivista al estudio de la política exterior colombiana”*, Bogotá: Pretextos Universidad Externado. 2010

³⁹³Ibid, p. 83.

³⁹⁴Ibid, p. 84.

En primera medida el afán del país de conseguir recursos mediante su conflicto interno, y, posicionándose como “víctima” de una guerra ha causado estragos en la imagen del país. Cada vez que Colombia “replantea” su conflicto interno lo hace de alguna manera que logre canalizar recursos de cooperación. Esto hace que ante el mundo el Estado Colombiano se vea como un Estado poco capaz de solucionar sus problemas y mantener el control interno. Y, no hay duda que esto repercute en su poder de negociación, incluso frente a países de realidades y condiciones socio-económicas similares.

En segunda medida, “mutar” el conflicto colombiano agrava la imagen del país hacia el exterior, y más cuando se hace una calificación que no corresponde a la realidad del país. Si, como ya hemos dicho, hasta los años ochenta se hablaba de un conflicto armado en Colombia entre el gobierno y grupos guerrilleros, en los noventa el problema no era ya de simple enfrentamiento armado sino que también de narcotráfico, y entrado este siglo el nuevo problema es de terrorismo. Se puede reconocer como un mismo conflicto ha sido calificado de distintas maneras dependiendo de la coyuntura internacional. Puede que Colombia si presente todos los problemas (Narcotráfico, terrorismo, DD.HH etc.) y no sea del todo falso la imagen que muestra al mundo, sin embargo, son problemas que confluyen en un mismo espacio y en un mismo tiempo, no responden necesariamente a una “mutación” del conflicto.

Desde los años ochenta grupos como las FARC y el ELN han utilizado el secuestro como arma de guerra, han realizado matanzas indiscriminadas y han volado oleoductos,³⁹⁵ pero sólo tras el ingreso del terrorismo en la agenda global, lo que antes era insurgencia pasó a ser terrorismo.

³⁹⁵JONES David, “The US “war on terror” spreads to Colombia. Colombian Solidarity Campaign”, 2008 Disponible en: http://www.colombiasolidarity.org.uk/index.php?option=com_content&task=view&id=254&Itemid=40 (Consultado el 22 de enero de 2013).

El problema con esta caracterización del problema, es que la política exterior de un país debería responder a las necesidades internas del país. Colombia debería buscar insertarse en temas que verdaderamente aquejan al país o en el cual el país tiene experiencia, conocimiento o ayuda para aportar, y no simplemente acomodar la realidad interna a lo que más recursos de cooperación provean. En este orden de ideas la política exterior colombiana no estaría respondiendo a necesidades internas, o por lo menos, no a todas a las que podría responder.

La alineación Washington-Bogotá en torno a la lucha antiterrorista causó que el país se aislara de la región y se desmejorara la relación con los países vecinos. Prueba de ello fue el apoyo de Colombia a la guerra de Irak durante el gobierno Uribe, o el acuerdo de las bases militares en territorio colombiano que causaron revuelo en la región.

Relaciones con Estados Unidos:

“Si algo caracterizó la política exterior de Uribe fue su sesgo bilateral en detrimento de la tradición colombiana de preferir los escenarios multilaterales por sobre las relaciones vis a vis con otros estados poderosos”³⁹⁶. Preferencia que se evidenció en la relación que entabló el presidente de Colombia con Estados Unidos.

Como consecuencia de los logros de Pastrana en sus acercamientos con Estados Unidos, entrado el gobierno Uribe, se avanzó en la gestión de recursos para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en el marco del Plan Colombia. En 2004 el congreso de Estados Unidos aprobó nuevas leyes que permitían el aumento de militares para participar en el citado plan, asegurando de esta manera una continuidad en el apoyo estadounidense a la política de seguridad que el presidente Uribe estaba implementando a nivel interno pero también fuera del país.

³⁹⁶ CARVAJAL Leonardo, AMAYA Rodrigo *“La política exterior de la administración Uribe”*, 2005, p. 12.

La negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos fue una de las políticas más representativas de Uribe durante su gobierno y en la agenda bilateral. Sin embargo, sería el mismo congreso de Estados Unidos desde la bancada demócrata la que no aprobaría la entrada en vigor del acuerdo, en la medida en que no se había hecho un reconocimiento del papel de los sindicatos en Colombia, se sugirió que los derechos humanos debían tener resultados más satisfactorios, y el tema de patentes y propiedad intelectual, tal como el manejo de las medicinas genéricas, debía ajustarse a estándares internacionales para conseguir incluso mayor provecho para los sectores mencionados.

Relaciones con la Unión Europea:

Estas relaciones se vieron enmarcadas por una constante crítica de parte de los países europeos al gobierno de Álvaro Uribe por el desmejoramiento de la situación humanitaria en Colombia, resultado de la lucha militar contra la violencia política y el narcotráfico, sin las debidas medidas de atención a la población civil o el respeto por los derechos humanos. Aunque en principio la UE -después de incluir a las FARC en la lista de organizaciones terroristas- declaró su apoyo a la lucha de Uribe contra el terrorismo, tiempo después una serie de divergencias entre la UE y Uribe hicieron que estas relaciones se fueran deteriorando, quizás la más significativa fue

“(…) la diferencia de enfoques entre ambos actores para entender y tratar el conflicto armado: la UE ha priorizado la vía negociada del conflicto y ha dado prioridad al respeto por DD.HH (...), se puede decir que Colombia ha privilegiado un concepto de seguridad ligado al combate directo”³⁹⁷, pero las divergencias entre estos dos actores no solo radicarón en el enfoque que cada uno le daba para manejar el conflicto, sino también “(…) una serie de políticas delineadas por el presidente Uribe abonaron el terreno para el futuro surgimiento de roces y desconfianza por ejemplo las reformas jurídicas para combatir con el

³⁹⁷ DUARTE Jennifer, *En La política exterior de Colombia con la Unión Europea*, p. 341.

terrorismo o la conformación de una red de 1 millón de informantes de la Fuerza Pública (...)"³⁹⁸.

No obstante, se debe destacar que en los dos períodos que Álvaro Uribe Vélez ejerció como presidente, varios medios de comunicación también registraron los logros del ex presidente con grandes empresarios de Europa, claro ejemplo el artículo de la revista *Semana* que resalta:

Le fue relativamente bien en Europa. Los empresarios recibieron contentos sus promesas de que restaurará la seguridad en Colombia Sin embargo en algunos recintos su discurso de mano dura levantó una polvareda de críticas y temores. Cuando se encontró con la prensa y universitarios franceses le cuestionaron las propuestas de su gobierno de regresar al estado de sitio y de vincular a un millón de colombianos como informantes en la lucha contra el terrorismo³⁹⁹.

Por las razones anteriormente explicadas no es posible clasificar las relaciones de Uribe con la Unión Europea como un acierto o una falla de su política exterior pues estas han oscilado entre resultados positivos y otros no tanto que le merecieron críticas.

Desde otro punto de vista es ineludible hablar también de los grandes desaciertos de la política exterior basada principalmente en la seguridad democrática y que afectó principalmente las relaciones con Venezuela y Ecuador, estos vínculos entre Colombia y sus países vecinos se ha visto marcado principalmente por el conflicto interno y la lucha constante en contra del narcotráfico y demás actividades ilegales.

Conflicto con Venezuela y Ecuador:

³⁹⁸Op Cit, CARVAJAL, AMAYA, p.17.

³⁹⁹ SEMANA.COM, *Carta abierta a Álvaro Uribe Vélez*, disponible en: <http://www.semana.com/Imprimir.aspx?idItem=51591>, 2002, (consultado el 23 de junio de 2014).

Aunque al inicio del mandato de Uribe las relaciones con el país vecino no se encontraban en su mejor momento, estas continuaron desmejorando durante los 8 años de su gobierno.

Las primeras tensiones surgieron a partir “(...)de las declaraciones emitidas por los ministros colombianos de defensa Marta Lucía Ramírez y del interior y de justicia Fernando Londoño, relacionadas con la tolerancia del gobierno venezolano a las acciones de las FARC y el ELN en la frontera(...)”⁴⁰⁰. Las divergencias entre estos gobiernos habían sido constantes, de manera que las relaciones diplomáticas se habían quebrantado 3 veces, una de ellas en 2009 que incluso llegó a afectar las relaciones comerciales entre ambas naciones, diferencias causadas principalmente por el desacuerdo del presidente Chávez con el acuerdo colombo-estadounidense según el cual Colombia permitiría al ejército americano utilizar bases militares colombianas. Estas tensiones aumentaron cuando el presidente Uribe afirmó tener pruebas de campamentos guerrilleros en Venezuela, hecho que fue denunciado ante la sesión especial del Consejo de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2010⁴⁰¹, como rechazo de Venezuela a esta acusación el presidente Hugo Chávez anuncia el rompimiento una vez más de las relaciones diplomáticas con Colombia⁴⁰².

Pero los conflictos en Sudamérica no se limitaron solo a Venezuela, las tensiones entre Colombia y Ecuador bajo el gobierno Uribe comenzaron cuando el gobierno colombiano aseguró que el país vecino no estaba realizando esfuerzos suficientes para impedir que grupos al margen de la ley de origen colombiano (FARC) estuvieran en territorio ecuatoriano.

⁴⁰⁰ OpCit, CARVAJAL, AMAYA, p.20.

⁴⁰¹ ELPAIS.COM.CO, “Las FARC siguen usando a Venezuela como territorio”, disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/farc-siguen-usando-venezuela-como-refugio>, (consultado el 23 de junio de 2014).

⁴⁰² SEMANA.COM, “Venezuela anuncia primeras medidas tras romper relaciones con Colombia”, disponible en: <http://m.semana.com/nacion/relaciones-exteriores/articulo/venezuela-anuncia-primeras-medidas-tras-romper-relaciones-colombia/119602-3>, (consultado el 23 de junio de 2014).

Tiempo después el gobierno Uribe con el fin de seguir desarrollando su política exterior de seguridad ordenó a las fuerzas militares de Colombia ejecutar la operación Fénix, que tenía como objetivo realizar operaciones contra la guerrilla colombiana apostada en territorio ecuatoriano. Los bombardeos dejaron como resultado la muerte de 4 estudiantes mexicanos, 17 miembros de las FARC y uno de sus principales comandantes –“Raúl Reyes”-, siendo este uno de los golpes más importantes en contra del grupo guerrillero.

Resultado también de este ataque al campamento guerrillero, se encontró información que según autoridades colombianas comprometía a los presidentes de Venezuela y Ecuador –Hugo Chávez y Rafael Correa respectivamente- con esta organización. En consecuencia, el gobierno del presidente Rafael Correa denunció ante la Organización de Estados Americanos (OEA) estas acciones, argumentando violación de la soberanía del país; se destacan 4 puntos importantes en la denuncia:

- 1 *“Que el bombardeo ocurrió en territorio ecuatoriano sin consentimiento de ese gobierno, incurriendo en una clara violación de su soberanía.*
- 2 *El bombardeo y las circunstancias en que murió el guerrillero son reprochables y se pueden constituir en un crimen.*
- 3 *En el bombardeo murió un ciudadano ecuatoriano, hecho que hizo que el gobierno que lo representaba se sintiera atacado directamente, además de que atentó contra su población.*
- 4 *En los computadores incautados se encontró información que relacionaba al presidente Rafael Correa y a sus funcionarios con las FARC, esto fue desmentido por los afectados además de manifestar que no se respetó la cadena de custodia como era debido”⁴⁰³.*

La OEA resolvió declarar que Colombia había violado el derecho de soberanía de Ecuador y en el comunicado oficial estableció:

⁴⁰³ GUERRERO Daniel, *Análisis de discurso de la política uribista de seguridad. El caso del bombardeo a Ecuador*, 2013, p. 9.

“1. Reafirmar el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal.

2. Constituir una Comisión encabezada por el Secretario General e integrada por cuatro embajadores designados por éste, que visite ambos países recorriendo los lugares que las partes le indiquen, eleve el correspondiente informe a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y proponga fórmulas de acercamiento entre ambas naciones”

Así es como el 3 de marzo de 2008 el presidente Rafael Correa anuncia la ruptura de las relaciones colombo-ecuatorianas y de este modo la expulsión del embajador colombiano de Quito. Del mismo modo el gobierno venezolano se pronunció respecto a esta situación y anunció su apoyo hacia Ecuador y el mismo 3 de marzo pidió retirar a todos los funcionarios de la embajada de Venezuela en Colombia

Las consecuencias para Colombia de este enfrentamiento con Ecuador, fue la imposición por parte del gobierno ecuatoriano de 5 condiciones para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas:

1. Control militar de Colombia en la frontera común.
2. Indemnización por el ataque perpetrado en Angostura
3. Ayuda económica a través de la ONU para la atención de refugiados colombianos.
4. Entrega de información sobre el bombardeo, en el que pudo haber participado Estados Unidos.
5. Poner fin a las denuncias infundadas que relacionan al Gobierno con las FARC.

Si bien era evidente la necesidad de un nuevo orden de seguridad en Colombia es importante considerar, ¿a qué precio se buscó conseguir? El camino en la búsqueda de la seguridad democrática estuvo siempre muy cerca de los excesos de autoridad, las ejecuciones extrajudiciales, las violaciones al debido proceso e incluso a la violación del

derecho internacional en el caso del ingreso de efectivos militares colombianos en territorio ecuatoriano.

A manera de ejemplo de lo dicho previamente, se tomara un análisis realizado por la Universidad de la Sabana y la Universidad Externado de Colombia, en el cual se ratificó que en el periodo de 2002 y 2012 los llamados “falsos positivos” aumentaron aproximadamente en un 154%; el informe muestra a su vez algunas de las opiniones o testimonios de aquellos militares involucrados en esta masacre tergiversada que se vivió frente a los ojos de los colombianos:

"Se [implantó] un problemático esquema de evaluación [de desempeño]: valora excesivamente —y, a veces, exclusivamente— las bajas del oponente, y castiga desproporcionadamente los propios fracasos operacionales. Consecuencia: tendencia a que se logren bajas sin asumir riesgos, sin exponerse demasiado o, mejor, nada. Resultados: civiles indefensos que aparecen muertos en combates que nunca existieron"⁴⁰⁴.

Se puede relacionar la política exterior de Uribe con el realismo político, pues así como se menciona en el tercer principio fundamental expuesto por Hans J. Morgenthau, *los intereses definidos en términos de poder son la motivación de las acciones de los hombres*, con base en este postuladose pueden reconocer gran parte de las decisiones en política exterior de Uribe. El realismo político plantea que el mundo está lleno de Estados que compiten entre sí en busca del poder, y que cada uno de estos es un actor racional que actúa siempre según sus intereses, en donde el objetivo principal de cada

⁴⁰⁴"Nos dijo mi Coronel Ramírez, cada comandante de compañía me debe responder por 1 muerto en combate cada mes y la sección segunda me debe responder por 3 muertos al mes, en este momento la guerra se mide en litros de sangre, el comandante que no tenga resultados de muertos por mes tendrá la sanción correspondiente y se verá reflejado en su folio de vida "

CARDENAS Ernesto, VILLA Edgar, *“La política de seguridad democrática y las ejecuciones extrajudiciales”*. En: Revista Ensayos Sobre Política Económica, Vol: 31, Núm, 71, Junio 2013, Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/es/espe71-4>, (consultado el 23 de julio de 2014).

Estado es el de garantizar su propia seguridad, por lo que se puede establecer una relación con la política de seguridad democrática implantada por Uribe durante su período presidencial, en la cual su propósito principal era garantizar la seguridad de la Nación.

Finalmente el manejo que dio a las relaciones internacionales Álvaro Uribe durante los 8 años que ejerció como presidente de Colombia, encuadra en uno de los principios que Maquiavelo describió:

“Siempre existen descontentos y amigos de las mudanzas que pueden abrirte el camino y facilitarte la conquista; pero si quieres mantenerla, tropezarás después con infinitas dificultades y tendrás que luchar contra los que te han ayudado y contra los que has oprimido”⁴⁰⁵.

El apoyo de Estados Unidos al cumplimiento de la seguridad democrática que implicaba lucha contra el terrorismo, facilitó el desarrollo militar para atacar a los grupos al margen de la Ley y creó una nación aparentemente en paz, abierta a la inversión extranjera, por lo que Colombia sintió el respaldo norteamericano y el distanciamiento con los países del vecindario especialmente Venezuela y Ecuador.

Administración de Juan Manuel Santos⁴⁰⁶ (2010-2014)

“Para avanzar hacia la prosperidad democrática, será necesaria una mayor diversificación de las relaciones internacionales de Colombia, tanto en el ámbito multilateral como también en la búsqueda de nuevos socios y alianzas estratégicas en el ámbito internacional”. (Juan Manuel Santos, Agosto de 2010). Tal vez ésta es la frase

⁴⁰⁵ MAQUIAVELO Nicolás, “*El príncipe*”, Capítulos del III – X. Edición Norma, p. 36.

⁴⁰⁶ Periodista y economista, elegido presidente de Colombia entre 2010 y 2014 y reelegido para el período siguientes hasta el 2018. Ejerció el periodismo para continuar en la política como miembro del Partido Liberal, fue ministro de Comercio Exterior con César Gaviria, luego ministro de Hacienda de Pastrana, y ministro de defensa del gobierno Uribe. La familia Santos, fue fundadora y propietaria de El Tiempo, el diario de mayor circulación e importancia en Colombia. Su tío abuelo fue presidente del país y su primo Francisco Santos fue vicepresidente de Colombia durante el gobierno de Uribe.

que mejor expresa los lineamientos de la política exterior del gobierno Santos, la prosperidad democrática en la que descansa su propuesta está basada en: el empleo, la reducción de la pobreza, seguridad y política exterior, desde donde busca consolidar una agenda de asuntos exteriores que contemple temas no sólo de seguridad, sino también económicos y sociales, proponiendo un aumento de la presencia de Colombia en el escenario internacional y una ampliación de los temas que allí se tratan.

Son dos los objetivos de esta política exterior, en primer lugar, consolidar y fortalecer las instituciones y las políticas exteriores, y en segundo lugar, posicionar a Colombia como un referente internacional en los temas en los que ésta ha adquirido capacidades potenciales como la lucha contra las drogas y el terrorismo.

El primero de estos expresa la necesidad de fortalecer los instrumentos diplomáticos existentes para impulsar la creación de relaciones con otros países, así como para profundizar las ya existentes, “(...) el Ministerio de Relaciones Exteriores como eje articulador de la política exterior, aumentará la vinculación de funcionarios especializados con preparación técnica y diplomática para asumir las oportunidades y retos que ofrece el sistema internacional, la cancillería ampliará su representación en países y organismos estratégicos que aseguran la participación de Colombia en la toma de decisiones de repercusión internacional”⁴⁰⁷.

Así, el fortalecimiento institucional se presenta como el instrumento ideal para diversificar las relaciones y la agenda internacional y para lograr una mayor integración regional. Ésta última es de gran importancia por su significado en términos de mayores oportunidades de inversión y de comercio entre los países suramericanos y centroamericanos, que también tienen narcotráfico y una de las más grandes riquezas en recursos naturales y biodiversidad, que para Santos, será de vital importancia en un

⁴⁰⁷Ministerio de relaciones exteriores. Lineamientos de la Política Exterior de Colombia. [en línea]<http://mre.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/fddb960045bd55aea613e64afef0c9ac/lineamientos%2Bde%2BPEC%2BFINAL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fddb960045bd55aea613e64afef0c9ac> (agosto 2010).p. 3

futuro frente al desgaste y la escasez mundial de recursos que empieza a experimentarse, siendo esta una riqueza común entre estos países serán indispensables políticas coordinadas respecto al tema ambiental.

Por su parte la diversificación de las relaciones y de la agenda internacional significa incursionar en nuevos mercados, tener posibilidades de intercambio tecnológico, así como de atracción de inversión, que sería el caso de Asia y del Pacífico, por esto la apertura de las embajadas de Turquía, Indonesia y Emiratos Árabes, o la proyección de participación de Colombia en foros regionales en Asia como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) o La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), así mismo su inserción en el CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) y finalmente, los continuos esfuerzos del país por lograr el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En cuanto a la ampliación de la agenda, la política exterior del gobierno Santos muestra nuevos enfoques como el tema ambiental, la ciencia y la tecnología, la innovación, la educación, la capacidad laboral y profesional entre otros que se insertan con el objetivo de generar vínculos de integración con los países. El segundo objetivo: posicionar a Colombia como un referente internacional en los temas en los que ésta ha adquirido capacidades potenciales, está muy ligado al primero, pues aumentando la participación de Colombia en los distintos foros, organizaciones e instituciones internacionales, es como puede ser escuchada y convertirse en un referente internacional, asumiendo liderazgo siendo receptor y oferente de cooperación.

Teniendo en cuenta los pilares de la política exterior de Santos, se puede hacer seguimiento a sus alcances. Un tema crucial, era el restablecimiento de relaciones con Venezuela y Ecuador. Que sería una de las primeras acciones de Santos, una política más pragmática para profundizar en las relaciones bilaterales entre Colombia y sus vecinos, lo que llevaría a pensar en los primeros avances para una posible integración regional, recordando que es uno de los elementos principales fijados en este gobierno.

Las reuniones que se dieron entre los presidentes Chávez y Santos, como entre los cancilleres María Ángela Holguín y Nicolás Maduro, demostraron una continuidad en el restablecimiento de esta relación que iba más allá de la restitución de las embajadas, la creación de una agenda bilateral y el fortalecimiento de las comisiones técnicas entre las que están el Comité binacional económico y productivo, la Comisión para desarrollar un plan de trabajo de inversión social en la zona de frontera y la Comisión para el desarrollo conjunto de obras de infraestructura mostraron un compromiso bilateral por el desarrollo en las zonas fronterizas en donde el problema social se había agudizado debido, en parte, a la política de seguridad democrática del gobierno Uribe, pues el traslado de los grupos armados ilegales a estas zonas produjo mayores índices de violencia en las comunidades allí radicadas y con esto un mayor número de refugiados, que, a raíz de la securitización de las relaciones, se percibieron como amenazas externas para los países vecinos.

Se dispuso un espacio de acercamiento y diálogo entre las empresas colombianas y venezolanas en las que se lograron acuerdos de cooperación para el desarrollo productivo del sector agrícola. El tema de la seguridad no se ha dejado de lado, pero ha cambiado la forma de lograr la cooperación. Como afirma GIL “Se ha logrado una cooperación, incipiente y tímida – aunque es absolutamente cierto – que no es poco frente a los últimos 15 meses del presidente Uribe”⁴⁰⁸. La situación ha sido similar en cuanto a Ecuador, el restablecimiento de las relaciones, aunque no con la misma intensidad que en Venezuela, llevó al fortalecimiento de la comisión de vecindad e integración colombo ecuatoriana: “Así mismo, con el fin de realizar un trabajo integral en la zona fronteriza, se viene trabajando de manera conjunta para atender a la población colombiana que se encuentra como refugiada en el Ecuador a través de una Comisión Binacional que sentó las bases de un Plan de Acción sobre la materia, y que realizó la presentación del Plan Binacional *Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir*, que busca fortalecer la integración, el desarrollo social y económico en las zonas

⁴⁰⁸GIL Laura, “La política exterior de Santos y de Uribe: quiebres con continuidades, continuidades con quiebres”. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2458-la-politica-exterior-de-santos-y-de-uribe-quiebres-con-continuidades-continuidades-con-quiebres-.html> (Consultado el 18 de Octubre de 2013)

límites, por medio del trabajo conjunto en seis ejes a saber: I Ambiental; II) Económico y productivo; III) Social; IV) innovación y tecnología; V) Infraestructura; VI) Manejo y gestión de riesgos”.⁴⁰⁹

El acercamiento de Colombia a Brasil también se hizo evidente en los inicios del gobierno de Santos, fue la primera visita de éste como jefe de Estado, lo que señala la importancia que este gobierno le da a la región y al posible liderazgo de la misma en el nuevo escenario internacional que viene presentándose,⁴¹⁰ sin que esto implique el desplazamiento de Estados Unidos como punto central de la política exterior colombiana. Aunque el fortalecimiento de esta relación bilateral ya venía dándose con el gobierno Uribe, el asunto de las bases militares estadounidense en territorio colombiano y el silencio del presidente Lula Da Silva frente a los continuos ataques verbales de Chávez hacia el gobierno colombiano habían deteriorado la relación, sin embargo, el Presidente Santos dio un giro en el curso de las relaciones al cambiar el discurso en esta primera reunión:

“El que no hablara de seguridad ni del conflicto interno, sino que pidiera apoyo para impulsar programas sociales, como los que ayudaron a sacar de la pobreza a varios millones de brasileños, impresionó positivamente a la entonces candidata Dilma Rousseff”⁴¹¹.

Adicionalmente, la caída del acuerdo de las bases militares por cuenta de la Corte Constitucional y el hecho de que el gobierno Santos no intentara revivirlo, ayudó a recuperar la confianza entre ambos países.

⁴⁰⁹Op. cit.

⁴¹⁰Nuevo escenario internacional marcado por una disminución de influencia de EEUU y de la UE, sin dejar de ser potencias mundiales, y la aparición de nuevos poderes en economías emergentes dentro de las cuales se encuentra Brasil.

⁴¹¹RAMIREZ Socorro, “El giro de la política exterior colombiana”. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf, No 231, p.92. (Consultado el 5 de octubre de 2013)

En cuanto a México, Chile y Perú las relaciones se siguieron profundizando. Fue importante el liderazgo de Colombia y México en cuanto a la lucha contra las drogas, la XII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla llevado a cabo en Cartagena el 26 de octubre de 2010 fue muestra de esto, en ella participaron mandatarios y cancilleres de países de Centroamérica afectados por el narcotráfico, los pronunciamientos de México y Colombia en esta Cumbre generaron presión y alimentaron el debate estadounidense que se producía en la época por la legalización de la droga en California, su activismo fue , en este sentido, significativo.

Colombia contó con el apoyo de Venezuela, Brasil, Ecuador y Cuba, para entrar al Consejo de Seguridad de la ONU lo que fue un voto de confianza a Colombia como representante de los intereses de la región. El activismo de Colombia frente a la situación del terremoto y reconstrucción de Haití fue un ejemplo del liderazgo que el país intenta proyectar a nivel regional, su intervención en el Consejo de Seguridad para lograr que la operación de paz llevada a cabo en este país se convirtiera en un plan de acción para su desarrollo económico y social, demostraron el compromiso de Colombia frente a los intereses regionales.

La elección de María Emma Mejía como Secretaria General de la UNASUR acaba por reivindicar una nueva tendencia de política exterior colombiana identificada por el activismo y el liderazgo. Este acontecimiento logró que UNASUR no reconociera la petición de parte de las FARC y el ELN de abrir un espacio para presentar sus propuestas.

Así Colombia mediante la normalización de las relaciones con sus países vecinos, el uso del cuerpo diplomático, la instauración de nuevos vínculos comerciales, sociales y políticos y un discurso que la hace mostrarse como una oferente de ayuda y de cooperación, logra el apoyo para posicionarse como una líder en la región, lo que finalmente, le otorga beneficios al momento de hablar de cooperación en seguridad y de lucha contra el terrorismo.

La transición de la política exterior del Gobierno Uribe al Gobierno Santos

La política exterior del gobierno Uribe se identificó por la securitización de las relaciones, el conflicto interno y el problema de las drogas pasaron a ser los puntos primordiales a ser tratados no sólo en la política nacional sino en la exterior, en este sentido, las relaciones de Colombia con los países vecinos y con Estados Unidos se encaminaba a buscar la ayuda necesaria para evitar la perpetuación del conflicto interno, el nuevo marco bajo el cual se luchaba contra los grupos insurgentes colombianos; terrorismo, buscaba, entre otras cosas, el reconocimiento del escenario internacional y el apoyo de los países vecinos frente al problema, apoyo necesario para evitar que estos grupos tuvieran asilo en las fronteras y recibieran ayudas de parte de asociaciones simpatizantes.

Sin embargo, este enfoque de seguridad no dio mucho resultado, el apoyo por parte de los países vecinos no se logró en el caso de Venezuela y Ecuador, y, adicionalmente, aparecieron tensiones con Brasil, el posicionamiento de Colombia en la región cambió y terminó en aislamiento, esto, como ya se sabrá, producto de la violación de la integridad territorial del Ecuador con el bombardeo del campamento de Raúl Reyes, la captura de Rodrigo Granda en Venezuela, el acuerdo de las siete bases militares con Estados Unidos y el rechazo de institucionalidad de la UNASUR por parte de Colombia.

Este aislamiento es uno de los puntos de quiebre más importantes entre ambos gobiernos, la recuperación de las relaciones con los países de la región fue el primer paso del Presidente Santos, como se señaló en el apartado anterior, las relaciones con Venezuela y Ecuador están restablecidas y en un proceso de fortalecimiento en el que la

cooperación, no sólo en temas de seguridad, es la protagonista. De esta manera, Colombia volvió a ganar un terreno que tenía perdido en la región, se reemplazó, el aislamiento por integración y liderazgo, como se verá más adelante con la entrada del país en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Se presentó un cambio en la forma en que Colombia venía relacionándose con los países de la región, sin embargo, no significa un quiebre total entre las políticas de ambos gobiernos, según GIL ⁴¹² existe un quiebre en términos de estrategia, pero no en términos del diagnóstico heredado por el gobierno del presidente Uribe, así es, por lo menos, en lo concerniente a Venezuela, el presidente Santos conoce de los movimientos de las FARC en este país, el restablecimiento de las relaciones no significa que este gobierno desconozca esta situación, simplemente significa una nueva forma de proceder frente al tema; si se logra un acercamiento con este país a través de la cooperación en diversos temas económicos, sociales y políticos, es probable que se consiga también una cooperación en términos de seguridad, un enfoque más abierto con nuevas líneas de acción que no se limita al discurso de seguridad.

De acuerdo con lo anterior, la política exterior de Santos no se gobierna únicamente por la política interna como sucedía con Uribe. Colombia se mostró más abierta e independiente, por ejemplo, en su pronunciamiento positivo acerca de la intervención en Libia, teniendo en cuenta la tendencia del país a rechazar todo tipo de intervenciones humanitarias por lo que esto marca precedentes importantes que pueden afectarlo. Su discurso en la asamblea general de la ONU en el que se muestra como un país con capacidad de ofrecer cooperación, sur-sur o triangular. Sin dejar de recibir en escenarios puntuales.

El papel de Colombia en la recuperación de Haití fue una evidencia del liderazgo respecto a este tema en el Consejo de Seguridad de la ONU. No obstante, hay que tener

⁴¹²OpCit, GIL

en cuenta que esto tampoco ha sido un punto de quiebre total, en el gobierno anterior también existían donaciones de ayuda importantes, en el mismo caso de Haití se puede ver: Colombia fue “(...)uno de los primeros países en tender un puente humanitario después del terremoto y la entrada de policías colombianos en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) fue concretada por el Canciller Bermúdez”⁴¹³, entre estas donaciones también están las asesorías policiales a países de Centroamérica. La diferencia radica en que la Colombia del gobierno Uribe tenía más disposición a recibir ayudas que a entregarlas pues toda la atención estaba puesta sobre su problema interno , mientras que ahora, se muestra más activa, participativa y abierta.

La seguridad se había convertido en el único pilar que guiaba la política exterior y esto generaba una visión estrecha del escenario internacional, así, sin olvidarse de ésta y teniéndola como un punto fundamental, la política exterior de Santos se propuso ampliar esa visión, mediante la creación y profundización de las relaciones del país con otros actores internacionales y la diversificación de los temas tratados.

Cabe resaltar aquí el tema de los refugiados de las zonas fronterizas quienes fueron víctimas de la securitización de las relaciones entre Colombia y sus países vecinos, no sólo por el desplazamiento del conflicto a estas zonas sino también por la falta de cooperación y la rivalidad entre estos países, que, por supuesto, cerraron las posibilidades que estas personas tenían de protegerse en países como Venezuela y Ecuador, actualmente el trabajo por recuperar las fronteras y otorgar condiciones de vida dignas para quienes viven allí mediante el desarrollo de estas regiones, se ha convertido en prioridad en las negociaciones de Colombia con estos países, por ende, como afirma Socorro Ramírez⁴¹⁴ la seguridad se asume no sólo como un problema militar sino también como el despliegue de la presencia integral del Estado, a través de instituciones civiles, servicios básicos e infraestructura.

⁴¹³Ibid

⁴¹⁴OpCit, RAMIREZ, p.92

Otro punto de quiebre entre ambas políticas es la consolidación de las instituciones en el manejo de la política exterior del país. El gobierno Uribe se identificó por tener un matiz personalista, lo que generó una pérdida de protagonismo de la cancillería, por ejemplo, la relación de Colombia-Venezuela o Colombia-Ecuador que se caracterizaron por ser altamente inestables y dependientes de los discursos de los mandatarios, la carga ideológica de estos discursos polarizó las posiciones de los países y, por ende, se convirtió en el principal obstáculo entre estos; la simpatía que a veces parecía demostrar el Presidente Chávez con los grupos insurgentes colombianos, apoyado por Rafael Correa, se oponían al discurso uribista en el cual esos grupos insurgentes eran terroristas y, por ende, quienes los apoyaban también, de la misma forma, la relación cercana entre Colombia y Estados Unidos se oponía al proyecto de Chávez de lograr una región unida y libre de influencia norteamericana.

Con el gobierno Santos, el discurso cambia y se vuelve más pragmático y menos ideológico, su enfoque no se hace “desde las diferencias y el conflicto sino desde las oportunidades compartidas”⁴¹⁵, esto se hace evidente con las reuniones que se dieron entre Chávez y Santos con las que se restablecieron las relaciones entre ambos países, sin que el primero haya renunciado al proyecto de tinte socialista que lo identifica y sin que el segundo haya sacrificado las relaciones de Colombia con Estados Unidos o haya dejado de calificar a las FARC como terroristas, por lo cual, se sobreentiende que el gobierno Santos considera más conveniente el tener buenas relaciones con los países vecinos por la importancia estratégica que tienen a nivel comercial, social y político, que dar prioridad a un discurso ideológico que le cierra muchas puertas a Colombia.

Finalmente, vale la pena recalcar los puntos en los que ha habido continuidad entre las políticas de ambos gobiernos, entre estos se encuentra la relación con Estados Unidos, que aún se sostiene sobre los dos puntos más importantes para el gobierno Uribe: la seguridad y el TLC, ya aprobado, y la política exterior económica que sigue enfocándose en la inversión extranjera directa, los tratados de libre comercio y el

⁴¹⁵Ibíd., p. 80.

acercamiento a Asia mediante la búsqueda de membrecía en el Foro de Cooperación de Asia pacífico (APEC) que son focos de la política exterior de Santos.

Históricamente Colombia había tenido una Política Exterior dirigida a la recepción de ayuda por medio de la adaptación de sus problemas internos a la política internacional. Sin embargo, con Santos parece haber un cambio, pues se empieza a construir un discurso en el que Colombia no es más la víctima ni el receptor, sino que se perfila como un país que está en capacidad de ofrecer ayuda a los demás países. Que puede solucionar sus problemas internos y que puede ser cercado a Estados Unidos, sin tener implicaciones con sus países vecinos. Se podría considerar un grado creciente de pragmatismo en la política exterior de Santos.

Incrementar la inversión para dignificar y profesionalizar al personal al servicio de la educación y garantizar una mejora significativa en las condiciones laborales, salariales, de bienestar y mejora de incentivos. Así mismo, capacitar a padres y madres de familia y/o tutores para que contribuyan en los procesos educativos y participen en las decisiones del sector⁴¹⁶.

Los diálogos de paz, el fallo del Tribunal de la Haya, la fuerte oposición al gobierno, la protesta social, como el paro campesino de 2013 y 2014, la seguridad, la tensión que hay entre regiones debido a las diferencias socio-económicas, la educación y la constante tensión con el gobierno de Venezuela. Son otros de los elementos a tratar por el Gobierno Santos.

El Buen Gobierno se plasmará en la transparencia y la pulcritud en el manejo de los recursos públicos. A lo largo de su vida pública, Juan Manuel Santos ha demostrado que se pueden manejar las instancias y los dineros del Estado con el

⁴¹⁶ Plan decenal de Educación: “articulación entre las propuestas de gobierno del presidente Juan Manuel Santos y los lineamientos del plan nacional decenal de educación 2006-2016” Agosto de 2010. Disponible en: http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-244024_propuesta_santos_pnde.pdf

más estricto código moral. Todos nos sentimos insultados ante los episodios de despilfarro de los recursos del Estado y ante la corrupción de los encargados de manejarlos. El Buen Gobierno será un perro guardián de estos sagrados recursos⁴¹⁷.

Respecto a la variación de la producción agrícola se puede decir que siempre ha sido un desierto en todos los gobiernos de Colombia, la informalidad, las bajas condiciones de vida para el campesino representan problemas a nivel nacional que no se pueden evidenciar fácilmente debido a que la economía colombiana está fuertemente urbanizada. En la rendición de cuentas, Santos afirmó “Los indicadores, muestran que esta tendencia se puede mantener para lo que resta del año, con alguna corrección en el crecimiento de algunos sectores como agricultura, servicios sociales y obras civiles. El primero, muestra una reducción de la producción de café en los meses de abril y mayo como consecuencia del invierno, en tanto que el segundo y el tercero podría aumentar su crecimiento una vez se inicien los nuevos proyectos previstos en el presupuesto nacional.”⁴¹⁸

Sin embargo, del aparente rumbo positivo, las manifestaciones, el paro agrario y las marchas en solidaridad por los campesinos no pararon en el primer período de administración Santos.

La protesta social campesina, masiva y extendida, logró despertar con sus justas demandas la más amplia solidaridad ciudadana y popular, solidaridad sin antecedentes en la historia reciente de las movilizaciones sociales y populares. Esta solidaridad significa un reconocimiento político y social tardío del campesino como sujeto de derechos fundamentales, y se convirtió así en la prueba de lo que estos aportan a la

⁴¹⁷SANTOS, Juan Manuel. “*programa de gobierno del candidato Juan Manuel Santos – Partido de la U*” Julio de 2010. Disponible en:

[http://www.josedavidname.com/archivos/Programa de gobierno del candidato Juan Manuel Santos.pdf](http://www.josedavidname.com/archivos/Programa_de_gobierno_del_candidato_Juan_Manuel_Santos.pdf)

⁴¹⁸Ibid. p. 129

sociedad colombiana en múltiples dimensiones sociales, alimentarias, ambientales y culturales⁴¹⁹.

No obstante, hay otra cantidad de electores que le apuestan los diálogos de paz y a la inclusión de la izquierda en Colombia. Por lo tanto, para la fundación buen gobierno, la paz es un tema trascendental:

“Un país en paz asegura que más niños vayan a la escuela. Un país en paz permite que haya mejor atención en salud. Un país en paz se hace más atractivo para la inversión. Un país en paz genera más empleo y de calidad. Un país en paz va a permitir que los hijos entierren a sus padres y no los padres a sus hijos. Un país en paz se hace más libre. A una Colombia en paz, nada la detiene. Colombia en paz, será ejemplo de crecimiento y desarrollo en el mundo. Por una Colombia en paz, Juan Manuel Santos se la está jugando”⁴²⁰.

Si bien la anterior sentencia corresponde a un mensaje institucional de la fundación creada por Santos años atrás, sin duda, desde la desmovilización del M-19, Colombia no vivía avances tan significativos con un grupo al margen de la ley. Aunque Santos represente a la clase política tradicional y su compañero de fórmula para el segundo mandato, sea heredero del feudo Lleras, el tema de la paz, ha determinado desde Pastrana, el péndulo de la paz o de la guerra, de la negociación o el enfrentamiento.

La seguridad ha mejorado en la mayoría de municipios del país, muestra de ello es que el 74% de estos no tiene presencia de BACRIM o grupos armados al margen de la ley. De la misma forma, durante el 2013 en el 93% de los

⁴¹⁹TOBON Gabriel. *Pacto social agrario, paro nacional y nuevo ministro de Agricultura y Desarrollo rural*. Observatorio de territorios étnicos. Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <http://etnoterritorios.org/apc-aa-files/d2189931b0f3b7fa37ab663a062fb165/agricultura-y-desarrollo.pdf>

⁴²⁰FUNDACIÓN BUEN GOBIERNO. *Bases para un Programa de Gobierno: Transitando el camino de una Colombia en paz* Enero 17 de 2014. Disponible en: <http://static.elespectador.com/archivos/2014/01/b0f494b37a0fcf43c8dc5b4095c2e3c6.pdf>

municipios del país no se presentaron acciones subversivas, el 88% no sufrió de atentados terroristas por parte de las FARC o el ELN, y en el 92% no se presentaron casos de secuestro extorsivo⁴²¹.

En cuanto a la sostenibilidad ambiental y la prevención del riesgo el país ha avanzado en los temas de gestión ambiental integrada y compartida, en los cuales se destacan los logros en la protección de “la biodiversidad a través de la zonificación y ordenación con acto administrativo de más de 24 millones de hectáreas”⁴²². Recientemente, el gobierno santos también se inició un proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, donde la ciencia, tecnología e innovación se han convertido en un eje fundamental para mejorar el nivel de alistamiento de los efectivos⁴²³.

El realismo político en la administración Santos.

“el realismo como teoría política se construyó al entender la historia como el resultado de la tendencia “natural” del ser humano a codiciar el poder y desear la dominación de otros. Siguiendo este supuesto, se determina que la posibilidad de erradicar el instinto por el poder es una aspiración utópica. Esto lleva a percibir la política como una lucha interminable entre aquellos actores que intentan dominar a otros y aquellos que intentan resistir este dominio externo”⁴²⁴.

La esfera política representa, determina y caracteriza la práctica ambiciosa del hombre por conservar el poder. La voluntad de los actores que se disputan el poder es tan grande que llegan a institucionalizar argumentos para hacer validas sus afirmaciones. Dentro de

⁴²¹ DANE “comunicado de prensa mejora situación de seguridad en municipios”, 2014 disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_jun13.pdf

⁴²² DNP, “balance general de resultados”, 2013 disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/e443a04f-478c-40f5-b663-9ef34e8309f8/BALANCE%20RESULTADOS%202013%20-%20Enfoque%20Nacional.pdf>

⁴²³ *Ibíd.*, p. 104.

⁴²⁴ TORRES Javier “¿Qué es la política? Una lectura desde la *techné* política en Maquiavelo y Schmitt. (Spanish).” *Revista De Filosofía De La Universidad De Costa Rica* 47, no. 122 (September 2009): 59-73. Fuente Académica Premier, EBSCOhost (accessed May 17, 2014).

este realismo político, en el juego de poder se imponen los agentes con la mejor arma intentando convencer al público de que él es su mejor opción, y como juego, los oponentes también generar los mismos escenarios de acción.

David Bushnell, autor norteamericano, titula su libro de historia de Colombia, “*Colombia una nación a pesar de sí misma*”, con este título que ha sido uno de los libros de historia más leído por los colombianos, a pesar de ser escrito por un extranjero, se puede considerar que uno de nuestros grandes debates desde nuestro nacimiento, tenía relación con el reconocimiento de nuestra identidad. La construcción de nuestro modelo de Nación, es parte de nuestros grandes debates. No en vano nuestra diversidad, de tierras, climas, paisajes, formas de actuar y entender el entorno, hacen parte de la dinámica de lo que debe gobernar el jefe de Estado que asuma dichas funciones. “La raza es adecuada para ser conducida (...) la raza va más allá del gusto por los partidos liberales o conservadores (...) políticamente, representa en todo momento el principio de igualdad”⁴²⁵. Desde este punto de vista hace falta aproximar el estudio de Colombia y su diversidad. Incluyendo el estudio de quienes han sido sus gobernantes. Sus élites y la forma en que se han perpetuado en el poder desde el reconocimiento de la independencia del país.

A manera de crítica general, “a través del Estado, la fracción hegemónica de la oligarquía maneja las relaciones internacionales, ante todo para el estrechamiento de los vínculos con la metrópolis, impidiendo que nada interfiera con ellos y tratando de extraerles el máximo provecho”⁴²⁶. Para el caso colombiano, Kaplan no pierde vigencia, la familia Santos, ha estado ligada al poder por más de 200 años, es decir, desde la colonia. Si se estudiaran las familias que han gobernado, se contarían pocos apellidos, que se cruzan unos con otros y que han tomado las decisiones a su favor desde el origen del país.

⁴²⁵ HELLER Hermann, 1891-1933. “*Teoría del Estado*” Editorial Comares, 2004 p 168-169

⁴²⁶ KAPLAN Marcos. “*Aspectos del estado en América Latina*” Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM., 1985 p 76-77

3.4 Estados Unidos, entre la injerencia y la autonomía

Históricamente Colombia ha sido un país respetuoso del Derecho Internacional. Desde el grito de independencia el 20 de julio de 1810 y hasta la Batalla de Boyacá el 7 de agosto de 1819, con la que se supone se obtiene la soberanía y comienza a conseguirse el reconocimiento de los países amigos, ha sido un Estado con todas las condiciones y la voluntad para cumplir con lo establecido por los diferentes pactos, que en los últimos dos siglos, han determinado la dinámica de las relaciones entre Estados. En ese sentido, ha sido un país respetable, pero no siempre respetado en la misma proporción. Sus gobernantes, que han provenido de las familias tradicionales desde su inicio, no siempre han tenido la intención de administrar a favor de los colombianos, como sí, de sus intereses particulares. De este modo, han sido sus dirigentes quienes han manejado, casi de manera instintiva las relaciones internacionales, por lo que ha habido períodos en que se han perdido territorios, se ha permitido el uso de aguas territoriales para explotación extranjera, se han dispuesto bases militares extranjeras e incluso han permitido que Colombia lleve el estigma de narcodemocracia, que determinaría la exigencia del uso de visa para ingresar al 98% de los países del mundo.

En 1830 con la muerte de Bolívar, la Gran Colombia comenzaría a desmembrarse. Iniciarían los territorios de Ecuador, Venezuela y Guyana. Posteriormente en 1850 se perdería la proyección y la prolongación sobre el Amazonas con Brasil, considerando el argumento *utti possidetis de facto*, que hace referencia a que la frontera alcanzaría el límite de su último hombre, como Colombia no hacía ningún tipo de posesión sobre estas tierras, Brasil las exigió y Colombia cedió su territorio. Más adelante, luego de los enfrentamientos que definirían una forma de gobierno centralista o federalista y considerando la constitución centralista de 1886, vendría la guerra de los mil días, que debilitó notablemente al país y reforzaría la intención de los políticos panameños de buscar aliarse con Estados Unidos para separarse de Colombia el 3 de noviembre de 1903.

En 1901 el presidente Marroquín volvió a suspender relaciones diplomáticas con Venezuela y produjo un choque de tropas de los dos países en la Guajira colombiana, que arrojó un saldo de 600 muertos. En 1917 fue necesario un nuevo arbitraje que se encomendó al presidente de Suiza, país neutral desde que se celebró el Congreso de Viena en 1815. El jefe de ese gobierno debía establecer cómo se habría de cumplir el Laudo arbitral español. Nuevamente el fallo fue favorable a Colombia, pero no hizo valer sus derechos⁴²⁷. En 1929, Nicaragua obtiene la soberanía de la Costa de Mosquitia en aguas del Caribe. Mientras que al sur en 1930, se perdió terreno de la selva amazónica con Perú, aun cuando se venció en las armas, no se hizo evidente la victoria en los documentos diplomáticos que se firmaron, perdiendo territorio hasta el río Napo, cerca de la ciudad de Iquitos. Finalmente el 19 de noviembre de 2013, Colombia perdió el 50% de sus aguas territoriales en San Andrés, luego de un fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya⁴²⁸. Sin embargo, hay casos que no se han resuelto y que podrían determinar nuevas pérdidas territoriales.

Sin embargo, ha pecado por omisión antes que por mal obrar. Podría decirse que en el concierto de naciones Colombia ha sido un Estado apegado a las normas, respetuoso del derecho y colaborador en la medida de sus condiciones. A pesar de esto, el trato que ha recibido ha estado muy cercano al oportunismo de las potencias que se han dicho amigas, pero han buscado siempre un beneficio más que proporcional en el actuar con Colombia. Es en este contexto donde se desarrollan las relaciones internacionales del país.

A continuación se hará una aproximación a las relaciones de Colombia con Estados Unidos, la Unión Europea y finalmente con Latinoamérica, sin desconocer la importancia que ha tenido recientemente la aproximación hacia China, Japón e India. Por lo demás las relaciones con Corea del Sur están enmarcadas en el agradecimiento del pueblo sur coreano con Colombia por haberlo acompañado con sus tropas, en la

⁴²⁷ Tomado de Vanguardia.com, disponible en: <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/184808-colombia-ha-perdido-casi-la-mitad-de-su-territorio>. (consultado el 12 de abril de 2014).

⁴²⁸ NOTICIASCARACOL.COM, "Cuánto territorio ha perdido Colombia?", disponible en: <http://www.noticiascaracol.com/nacion/video-279904-cuanto-territorio-ha-perdido-colombia-los-ultimos-200-anos> (consultado el 10 de julio de 2014).

guerra de 1950 a 1953. Se han abierto representaciones diplomáticas de tipo comercial en Singapur, se amplió la presencia consular en China, se abrió embajada en Indonesia y se reabrió la embajada en Australia, entre otros hechos representativos en la región. Sigue siendo de fundamental importancia la entrada de Colombia al grupo APEC, aunque en el intermedio de las decisiones, se haya consolidado el grupo de la Alianza del Pacífico, que en opinión de esta investigación, puede ser más que una plataforma de entrada al grupo transpacífico, y adicionalmente puede ser la semilla de un grupo más consolidado que la experiencia de la Comunidad Andina, con un potencial tan importante como para llamar la atención de Mercosur en un bloque suramericano como el que en el año 2000 propusiera el ex presidente de Brasil Fernando Enrique Cardozo. En África las relaciones no han avanzado demasiado, sin embargo, Egipto, Marruecos y Sudáfrica son los grandes referentes de nuestra relación con el continente.

Lucha contra el narcotráfico y nueva constitución, las bilaterales con Estados Unidos durante Gaviria (1990 a 1994).

Desde mediados de los años ochenta, el gobierno colombiano comenzó a implementar medidas para luchar contra el narcotráfico y los principales carteles de la droga como el de Medellín y Cali, quienes desataron una ola de violencia que dejó cientos de muertos entre ellos periodistas y políticos que manifestaron, en su momento, su aprobación frente a la extradición. La ley 27 de 1980 desató la ira de los carteles y narcotraficantes pues en ella se aprobó la extradición de colombianos, traficantes de drogas, para que fueran juzgados por los tribunales de Estados Unidos.⁴²⁹ (Ver Anexo 7)

A partir de los hechos violentos que se desencadenaron por dicha ley, el gobierno colombiano optó por implementar medidas que permitieran apaciguar los constantes ataques por parte de estos criminales, empezando por incrementar la seguridad nacional. Sin embargo, el poder que ostentaban los principales capos era tan grande que para Colombia era necesaria la cooperación de otros países y de organizaciones internacionales para buscar cómo solucionar la difícil etapa de violencia que se estaba viviendo en el país, especialmente del narcotráfico. Las guerrillas no tenían aún una

⁴²⁹ PARDO Rueda Rafael, *La historia de las guerras*, 1ª ed., Ediciones B Colombia S. A., 2008, págs. 666-670.

fuerza tan importante, pero lo conseguirían más adelante al dejar de ser, quienes cuidaban los cultivos de droga, para convertirse en los productores y distribuidores, financiando de este modo su capacidad delictiva.

Con la caída de la Unión Soviética, el comunismo dejó de ser la principal amenaza para Estados Unidos y debido al dominio que estaba tomando el negocio ilegal de las drogas en ese país la lucha contra el consumo de drogas y el narcotráfico pasaron a ser las primeras preocupaciones del gobierno estadounidense en su agenda internacional ya que las consideraban un peligro para los valores democráticos del país, además de causar inestabilidad económica por la salida en grandes proporciones de dólares. De este modo la relación bilateral se centró en la lucha contra el narcotráfico, y posteriormente contra el terrorismo, producto del tráfico de drogas.

Cuando César Gaviria llega al poder en 1990, se encuentra con un país sacudido por la violencia y con una pésima imagen a nivel internacional. Dentro de sus propuestas está la de reestablecer la ley de extradición para narcotraficantes, pero esta vez implantó una *política de sometimiento* que consistía en la entrega y la confesión de los delitos por parte de los narcos garantizando no aplicarles la ley correspondiente a la extradición. Estados Unidos aprobó este acuerdo siempre y cuando quien se entregara brindara información sobre las actividades ilegales que llevaba a cabo y ayudara a dismantelar a quienes hacían parte del negocio de la droga.⁴³⁰

La política de sometimiento del entonces presidente estaba dando resultados satisfactorios, que no solo se limitaron en la entrega de los narcos y desestabilización de los principales carteles de la droga, sino además se apaciguó la violencia llevada a cabo por estos personajes, regresando poco a poco la calma de las personas quienes vivían con el temor de morir como consecuencia de un ataque perpetuado por estos grupos.

⁴³⁰Ibid, p.p. 676-684.

En el ámbito económico, el gobierno de Gaviria se encargó de seguir con las reformas neoliberales de su antecesor Virgilio Barco que tenían como fin facilitar la apertura económica y promover la industrialización en el país. Pero no solo se preocupó por hacer más fuertes las relaciones con Estados Unidos en el ámbito económico, también realizó varios acuerdos con países vecinos como Venezuela y Ecuador. Se puede decir que es desde el gobierno de Gaviria que Colombia tiene una política económica basada en el establecimiento de acuerdos con otros países.

El 8000 y la personalización de las relaciones bilaterales. ¿Samper o Serrano? (1994 a 1998)

Además de las dificultades del país, el gobierno Samper, tuvo la particularidad del caso 8000 y el ingreso de dineros del cartel de Cali en su campaña presidencial, que crearían dudas acerca de la legitimidad de su administración y la credibilidad nacional e internacional.

Aunque con todos estos sucesos se podría decir que ningún país quisiera tener una relación estrecha con Colombia en esa época, Colombia se encontraba con Estados Unidos en una relación basada en el establecimiento de una "relación de trabajo", luego del rompimiento de lazos gubernamentales formales, caracterizado por el no reconocimiento de Ernesto Samper como un interlocutor válido y la normalización gradual de las relaciones bilaterales⁴³¹.

En 1994 recién llegado al poder, Samper volvió a la vieja doctrina de política exterior del *Résipice Pollum*. Con la caída del mundo bipolar, Estados Unidos se proyectaba como el gendarme del mundo, además, era el principal socio comercial de Colombia. Ernesto Samper asumió la presidencia del NOAL (Movimiento de los No Alineados)⁴³²

⁴³¹ TICKNER Arlene, "Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia", Diciembre 2000, Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes, p.p. 39-61.

⁴³² Movimiento de los no alineados: movimiento creado en 1995, el cual tuvo lugar en la Conferencia de Bandung, las cabezas de Estado Tito (Yugoslavia), Nasser (Egipto) y Nehru (India), dieron paso al concepto de tercer mundo y una nueva corriente diferente al capitalismo y al comunismo. Historia del siglo 20, *El Movimiento de los Países No Alineados*, disponible en: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/noalineados.htm>, (consultado el 20 de mayo de 2014).

en 1995, lo que esperaba le sirviera para tener una posición de mayor nivel para negociar con Estados Unidos, sin embargo, la falta de garantías a los derechos humanos por el conflicto interno, el escándalo del proceso 8000, y el manejo de la lucha contra las drogas enturbiaron las relaciones bilaterales⁴³³.

En abril de 1995, se radicó el proceso con el número 8000, en el cual la Fiscalía General de la Nación y la sala Penal de la Corte Suprema de Justicia acabarían llevando a la cárcel a importantes personajes de la vida política como: senadores, representantes a la Cámara, un procurador general, un ex contralor y grandes testaferros del cartel de Cali. El presidente Samper también fue juzgado y absuelto por el Congreso de la República. Varios personajes muy cercanos a Samper fueron condenados. El ex ministro de defensa Fernando Botero y quien fuera gerente de la campaña de Samper, el ex tesorero de la campaña Santiago Medina, y el ex gerente administrativo de la misma, Juan Manuel Avella.

Pero lo más significativo tuvo relación con que en la medida en que Samper buscó mantenerse en el poder a toda costa, su capacidad de gobernar se limitaba. Su plan de gobierno “El Salto Social” proponía muchas bondades que habrían contribuido ampliamente con el atraso social que tiene Colombia, sin embargo, su necesidad de mantenerse en el poder, limitaron enormemente su gestión. Esta situación también tuvo unos incidentes determinantes, el primero, el gobierno de los Estados Unidos le quitó la visa al presidente, a pesar de esto, Samper viajó como mandatario, a la Asamblea General de Naciones Unidas, y se encontró cocaína en el avión presidencial. Posteriormente se consideró que Samper no era un interlocutor válido para Estados Unidos y quien ejerció fue el General Rosso José Serrano director de la Policía, finalmente, Colombia fue descertificada por el gobierno norteamericano en su lucha contra el narcotráfico.

Pastrana y el Plan Colombia, las relaciones bilaterales con Estados Unidos (1998-2002)

⁴³³Op Cit, DALLAMEGRA ,p.p. 57-58.

Andrés Pastrana recibió la presidencia el 7 de agosto de 1998. Llegó al poder luego de generar una gran expectativa frente a la posibilidad de lograr la paz, después de haber aparecido en un noticiero abrazando a Tiro Fijo, jefe de las FARC, quien usaba un reloj de la campaña de “Andrés Presidente”. La política exterior de Pastrana se centró nuevamente en el paradigma del *réspice pollum*, que se basaba principalmente en el restablecimiento y fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, luego del distanciamiento durante el gobierno de Samper.

Al igual que en los anteriores mandatos, el narcotráfico fue el fenómeno que mayor importancia tuvo en las relaciones entre ambos países; el primer eslabón a tratar fue la producción de droga que se ubicó como prioridad en la agenda bilateral, ya que en la medida en que el gobierno colombiano lograra resultados satisfactorios en la lucha contra las drogas, obtendría aportes adicionales en lo que Pastrana dispondría en el *Plan Colombia*. Por lo tanto entre las actividades que se llevaron a cabo para dicho fin se destacaron la fumigación de los cultivos, lucha contra el lavado de dinero, actividades contra los capos de la droga y convenios de cooperación marítima, policial y militar⁴³⁴.

Una característica importante de su mandato fue su relación entre drogas y fuentes de violencia, tomando como prioridad las zonas rurales, ya que el narcotráfico no era una actividad exclusiva de los carteles de los noventa, sino que se dio paso a la financiación de guerrillas y paramilitares por medio de la droga. La influencia de Estados Unidos en la solución de este conflicto fue trascendental hasta el punto que los medios lo consideraron un conflicto internacional⁴³⁵.

Otro de los puntos importantes en la agenda de Pastrana fue la lucha contra el terrorismo que tomó fuerza durante 1998 debido al conflicto entre las guerrillas y paramilitares que indirectamente afectó a la población civil. La ausencia del Estado llevó a que territorios escasamente poblados fueran ocupados por estos grupos armados. Debido a la fuerza que estaban tomando los grupos paramilitares, el ejército nacional

⁴³⁴ CARDONA Diego, *La política exterior de la administración pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar*, Sep-Dic 2001, Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes, p.p. 53-74.

⁴³⁵ Ibid

fue acusado de apoyar y ser cómplice en varias de sus masacres. Para contrarrestar estas violaciones, el ex presidente sancionó varias reformas en las que se penalizaban aquellos miembros del ejército que tuvieran vínculos con estos grupos paramilitares.

El número de víctimas por secuestros, extorciones y asesinatos causados por grupos las FARC y ELN aumentaron considerablemente por lo cual fue necesario implantar nuevas políticas que garantizaran la seguridad de la sociedad civil especialmente en las zonas rurales donde la gran parte de la población se vio forzada a desplazarse a las urbes. Así mismo, el ex mandatario con ayuda del gobierno estadounidense, quiso encontrar el fin a este conflicto por medio del proceso de paz con las FARC en el Caguán, sin embargo, este fue un fracaso⁴³⁶.

Uno de los puntos tratados entre Colombia y Estados Unidos fue el desarrollo del Plan Colombia en el cual se realizó la mejora de la capacidad de acción del gobierno y el respeto por los derechos humanos basado en la conformación de nuevas instituciones que ayudaran a brindar capacitación a quienes contribuyeran a investigar los casos de violación de los derechos humanos. Este plan permitió la expansión de las operaciones antinarcóticos en el Sur de Colombia lo cual permitió asistencia humanitaria y desarrollo integral.

El Plan Colombia continuó siendo uno de los factores más representativos de la alianza con EE.UU. que financió y asistió la lucha contra las drogas y el respeto por los derechos humanos. *“La compenetración de diversos temas de la agenda, no solamente implica la lucha contra el narcotráfico además la agenda tiene como foco principal la búsqueda de la paz, pilar de la administración Pastrana”*⁴³⁷. (Ver Anexo 8)

Pastrana fue llamado en Colombia el presidente viajero, porque su actividad internacional, para transformar la mala imagen creada por el gobierno Samper, lo llevó a estar mucho tiempo fuera del país. Su gestión al interior, particularmente el liderazgo

⁴³⁶DEPARTAMENTO DE ESTADO, *“Informe sobre derechos humanos Colombia 1999*, Oficina Informativa de los Estados Unidos de América”, Bogotá marzo del 2000, p.p. 1-5.

⁴³⁷ RODRIGUEZ Carolina, *“El manejo de la política exterior durante el gobierno de Andrés Pastrana y la incidencia de Estados Unidos y la Unión Europa”*, Universidad del Rosario, Bogotá, 2010, p. 25.

necesario para conseguir avances en la zona despejada para negociar con las FARC, no se compara con sus logros en términos de relaciones internacionales. Sin embargo, su política interna, no ofreció mayores avances, por el contrario. Un hecho claro, fue que la guerrilla se fortaleció en el Caguán. Después de su mandato las FARC han sido un enemigo más fuerte, como mejor ha sido la imagen de Colombia en el exterior.

Entre distancias (Uribe-Obama) y cercanías (Uribe-Bush) (2002-2010)

El inicio del gobierno de Álvaro Uribe coincidió con la llegada de los republicanos al poder en Estados Unidos. Con la salida de Bill Clinton y la llegada de George Bush Jr, la política norteamericana tendería hacia una renovación del poder luego de la terminación de la guerra fría. El comunismo había caído, era necesario un nuevo enemigo. Después del 11 de septiembre de 2001, los aliados más próximos a Estados Unidos, se unieron en la lucha contra el terrorismo, particularmente en contra el mundo islámico, pero dónde tuvieron cabida también organizaciones como las FARC. El Plan Colombia de Pastrana, se convertiría en un programa contrainsurgente, pero ya no contra las guerrillas comunistas de los setentas, sino contra las guerrillas terroristas posteriores al 11 de septiembre.

Con el propósito de enfrentar al terrorismo desde su capacidad de financiamiento, el *Plan Colombia*, tuvo un componente importante relacionado con la lucha contra el narcotráfico, reconociendo que gracias a esta actividad, la dinámica de extorsión, secuestro y robos a bancos en los pueblos tomados por las guerrillas, había pasado a un segundo plano y la primera fuente de financiación para la guerrilla era la producción y distribución de drogas. Se consideraron mecanismos de erradicación de cultivos ilícitos, se fortaleció el órgano judicial. Uribe poniendo en práctica el *Plan Colombia* arrojó resultados muy importantes como: la erradicación de cultivos por aspersión aérea,

la reducción en la tasa de homicidios y secuestros y la mejora militar en materia de derechos humanos⁴³⁸.

La seguridad democrática de Uribe logró que los ciudadanos colombianos transitaran por las principales carreteras sin temor a ser secuestrados por un retén guerrillero. Se destacaron los golpes que le dio a la guerrilla, en las operaciones “Sodoma” y “Fénix” en las cuales se dio de baja a “Raúl Reyes” y alias el “Mono Jojoy” respectivamente. En la operación “jaque” se consiguió la liberación de 11 militares secuestrados, a la ex candidata Ingrid Betancourt y a 3 ciudadanos norteamericanos que llevaban cerca de 7 años en cautiverio⁴³⁹.

Con respecto al narcotráfico se logró la captura de Daniel Rendón Herrera alias “Don Mario”, Giraldo Rodríguez Herrera alias “El señor de la camisa roja”, Éver Veloza alias “H.H”, Diego León Montoya alias “Don Diego” y la muerte de Wilber Valera alias “Jabón” en Venezuela. Uribe luchó en dos frentes, uno en contra del terrorismo y otro en contra del narcotráfico⁴⁴⁰.

Hay varios factores que le imprimen una nueva dinámica a la relación con Estados Unidos, entre ellos, “las cuestiones estructurales de autonomía energética y acceso al crudo, en un contexto de alza de precios, debilidad del mercado y aumento de la demanda”⁴⁴¹. Además, como nunca antes, Colombia ha dispuesto mayores condiciones para la exploración y explotación de recursos energéticos y mineros, motivo por el que el interés por sacar provecho de estas materias primas, entre Estados Unidos, Canadá, China, India, entre otros, es cada vez mayor.

⁴³⁸ NORIEGA Roger, “Éxitos del plan Colombia y desafíos futuros”, Embajada de los Estados Unidos de América, disponible en: <http://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia006.html>, (consultado el 17 de mayo de 2014).

⁴³⁹ EL TIEMPO, “Cuatro claves del Estado que pusieron a las FARC en su peor momento”, Bogotá, Nov 6 de 2011.

⁴⁴⁰ Ibid.

⁴⁴¹ ARANA Roberto y GODOY Horacio, *Colombia y Estados Unidos: Los cambios políticos en la región: una aproximación*, Universidad del Norte, Departamento de Historia, Barranquilla, vol. 15, n° 1 (2007)

Diálogos y acuerdos, Santos y la política bilateral con Estados Unidos (2010-2018)

Juan Manuel Santos es heredero de una familia poderosa, próxima al poder de los medios de comunicación y al político. Su formación ha estado dirigida a gobernar, por lo que no es extraño que su manejo internacional haya estado mejor direccionado que la administración de su antecesor. No ha estado exento a los grandes vicios del clientelismo diplomático, sin embargo, es más notoria su capacidad de entender el mundo y disponer las condiciones del país para tal efecto.

En el gobierno Santos, entró en vigor el TLC con Estados Unidos, que había sido uno de los objetivos más queridos por Uribe, pero que habría de quedar en discusiones legislativas en el congreso norteamericano. Muchas de las semillas sembradas por Uribe, han dado fruto en el gobierno Santos, lo que de algún modo, le han facilitado el reconocimiento de su gestión. La cooperación norteamericana en la lucha contra las drogas se ha visto representada en la capacitación de 17.000 agentes de la región bajo el programa de alianza con los norteamericanos. “Barack Obama, ordenó renovar la asistencia de su país a un programa de interdicción aérea contra el tráfico ilícito de drogas en Colombia por la "extraordinaria amenaza" que esa práctica representa para la "seguridad nacional" del país andino”⁴⁴².

El TLC ha mostrado otras facetas como la violación a los derechos humanos en especial de Afro descendientes en algunas de las multinacionales que se encuentran trabajando en Colombia como Chiquita o Drummond, que han contratado para su seguridad a grupos paramilitares. Por estas razones Colombia y Estados Unidos se comprometieron a realizar consultas con las comunidades afectadas sobre algún tipo de reforma legislativa y administrativa, sin olvidar que se tomaría en cuenta cada una de las costumbres que estas personas tienen para que no se abuse ni se llegue a los extremos de la coerción para obtener la aprobación de un país⁴⁴³.

⁴⁴²NOTICIASRCN.COM, “Kerry visita Colombia para reforzar relaciones bilaterales con EE.UU”, disponible en: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-politica/kerry-visita-colombia-reforzar-relaciones-bilaterales-eeuu>, (consultado el 17 de mayo de 2014).

⁴⁴³UNIVERSITY OF TEXAS, “Derechos Humanos Afro Colombianos: Las Implicaciones del Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y Colombia”, Austin, 2012, For Human Rights and Justice.

Por otro lado la apertura de relaciones con EE.UU. no trajo un balance favorable en temas ambientales, ya que, se evidenciaron dificultades con respecto a la contaminación. Colombia se encuentra en una decisión crucial entre el mantenimiento del agua que abastece a todo el país o la minería que genera ingresos coyunturales y concentrados en pocas manos. El ex vicepresidente de los Estados Unidos fue enfático al decir que el ‘*Gobierno colombiano debe proteger éste y otros páramos de la minería debido a que de ellos proviene el 85% del agua del país*’⁴⁴⁴ pero el gobierno Colombiano no ha hecho nada al respecto dando paso a que la minería tome zonas donde se encuentran páramos.

El apoyo de EE.UU. al medio ambiente en Colombia se concentra en reducir las amenazas a la biodiversidad derivadas del cambio climático, mediante una gestión mejorada de los bosques, el fortalecimiento de las áreas protegidas y parques nacionales, y una mejor gobernanza del medio ambiente y la sostenibilidad en las zonas de amortiguamiento. Los Estados Unidos están trabajando con Colombia a través del programa de Mejora de Capacidad para Estrategias de Desarrollo Bajo en Emisiones (EC-LED) para apoyar los esfuerzos de Colombia para avanzar en una estrategia de desarrollo bajo en carbono⁴⁴⁵.

El abuso de sustancias ilícitas sigue siendo un problema donde Estados Unidos necesita resultados en la erradicación. Como medida de precaución y posible solución ha realizado aportes monetarios para la erradicación no solo de la coca sino la heroína que significa el 60% de la oferta disponible del país⁴⁴⁶.

⁴⁴⁴ Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, *Al Gore: Colombia debe elegir entre el oro y el agua*, Mayo 14 2014.

⁴⁴⁵ EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS, “*Alianza de Energía y Clima de las Américas*”, disponible en: <http://spanish.bogota.usembassy.gov/medioambiente.html>, (consultado el 18 de mayo 2014).

⁴⁴⁶ Friedrich Ebert Stiftung, Cepei, *Colombia y Estados Unidos: Desafío de una alianza*, Policy paper, Bogotá 2004.

Unión Europea, ¿amigos o clientes?

La unión europea es una asociación económica y política conformada por 28 países⁴⁴⁷ que surge después de la segunda guerra mundial, en la búsqueda de la paz y prosperidad de sus miembros. Inicia con la comunidad europea del carbón y el acero entre Italia, Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo con el tratado de Paris en 1951. Posteriormente en 1957, se firma el tratado de Roma, que incorpora el elemento económico en la llamada Comunidad Económica Europea, en los noventa se dan el tratado de Maastricht y el de Ámsterdam, de la Unión Europea, y más adelante sería determinado el espacio Schengen para el libre tráfico de personas dentro del territorio de la unión. El 1 de enero de 2002, entró en circulación la moneda común para la Unión Europea, aunque sólo 18 de los 28 miembros la usan como su moneda oficial, varios países europeos que no son miembros de la unión monetaria, los reconocen oficialmente, en la actualidad es la segunda divisa de reserva más importante después del dólar americano. En la actualidad además de los 28 miembros, hay 4 países candidatos y 4 más candidatos potenciales.

A continuación se analizarán las relaciones entre Colombia y la Unión Europea a partir del período 1990-1998, en las administraciones de César Gaviria y Ernesto Samper, en donde se reconoce la apertura económica de Gaviria, como prolongación de los lineamientos establecidos por Barco. Se ampliaron los destinos comerciales entre estos con la Unión Europea basándose en acuerdos comerciales para eliminar los derechos de aduana. En el período de Samper, a pesar de que quería ampliar las relaciones bilaterales con los nuevos países pertenecientes a la Unión Europea, el proceso 8000 lo obligó a reevaluar sus metas.

⁴⁴⁷Estados Miembros: Alemania (1952), Austria (1995), Bélgica (1952), Bulgaria (2007), Chipre (2004), Croacia (2013), Dinamarca (1973), Eslovaquia (2004), Eslovenia (2004), España (1986), Estonia (2004), Finlandia (1995), Francia (1952), Grecia (1981), Hungría (2004), Irlanda (1973), Italia (1952), Letonia (2004), Lituania (2004), Luxemburgo (1952), Malta (2004), Países Bajos (1952), Polonia (2004), Portugal (1986), Reino Unido (1973), República Checa (2004), Rumanía (2007), Suecia (1995). Países candidatos: Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro, Serbia, Turquía. Candidatos potenciales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo. Tomado de: http://europa.eu/about-eu/countries/index_es.htm*

En el gobierno Pastrana, 1998-2002, se dio el acercamiento a los países de la Unión Europea y a sus órganos comunitarios, tales como la Comisión y el Parlamento Europeo, varios estados de la Unión formaron parte de los grupos de países facilitadores de los diálogos con los grupos insurgentes. A raíz de la ruptura de los diálogos de paz, la Unión Europea expresó su comprensión y solidaridad frente a los nuevos desafíos que se le presentan a Colombia.

Con Álvaro Uribe y su prioridad por la seguridad, hubo cierta distancia entre la sociedad europea y las propuestas de Uribe. Con la reforma constitucional que aprobó la reelección, quedó reelegido nuevamente en el período 2006-2010, administración que continuó con el rigor de la lucha por la paz, por el camino de las armas.

En el gobierno de Juan Manuel Santos de 2010 al 2014, se llevó a cabo la firma de un acuerdo comercial entre Perú y Colombia, con la Unión Europea en la ciudad de Bruselas el 26 de junio de 2012. Los temas tratados corresponden al respeto por los derechos humanos, la economía, el intercambio comercial, el desarrollo, la democracia entre otros. (Ver Anexo 9)

La Unión Europea en el período Gaviria (1990-1994)

Barco ya había iniciado un proceso aperturista, que le correspondería consolidar a Gaviria a su llegada al poder en 1990. De esta manera, Gaviria continúa con los postulados planteados por Barco en asuntos de política exterior, sin embargo, se buscó principalmente una apertura económica basada en un modelo de desarrollo económico que ampliara los productos y destinos de la economía colombiana. Según Gaviria, la única forma de superar las tasas de crecimiento del país para la década del noventa, que estaban entre el 3-4%, era con una apertura económica. Entre otros objetivos en la política exterior se buscaba la profesionalización de la Cancillería, según el exviceministro de Relaciones Exteriores en el año 1990: “Desde el punto de vista institucional se va a buscar una mayor coordinación entre el Ministerio de Relaciones

Exteriores y las instituciones del gobierno que tienen que ver con las relaciones económicas internacionales”⁴⁴⁸. De igual manera, Gaviria propuso continuar con la lucha contra el narcotráfico, respeto hacia los derechos humanos y que las relaciones internacionales de Colombia crecieran disminuir la dependencia hacia los países del centro.

De esta manera, basándose en la apertura económica y la búsqueda del crecimiento de las relaciones diplomáticas, César Gaviria crea el 16 de enero de 1991 el Ministerio de Comercio Exterior. Se iniciaron vínculos entre la Unión Europea y América Latina, e incluso desde la creación del Grupo de Río en 1986 ya un año después se “institucionalizó un diálogo ministerial entre la Unión Europea y 13 países de América Latina, incluida Colombia”⁴⁴⁹. Se dice que este diálogo existente “ha permitido el trabajo conjunto en materia derechos humanos, principios democráticos y multilateralismo en países como Colombia”⁴⁵⁰, este diálogo conllevó a que durante el período de Gaviria en el año 1993, se firmara el “Acuerdo Marco de Cooperación” entre la Unión Europea y la Comunidad Andina. Este acuerdo benefició a Colombia ya que “amplía los dominios de cooperación, profundizando especialmente en la cooperación económica y la cooperación al desarrollo y procura dar un impulso a las relaciones en el plano comercial”⁴⁵¹, además está basado en el respeto de los derechos humanos y tiene como ejes principales de ayuda en cuanto a la contribución del proceso de paz, la protección al medio ambiente y a los recursos naturales, el apoyo a la modernización del sector productivo colombiano, entre otros.

Gaviria logró gestionar recursos de la Unión Europea por 87 millones de ECUS⁴⁵². Esto fue debido al Plan Especial de Cooperación económica establecido en 1990 que fue creado para combatir las consecuencias que la droga y el contrabando le traían a la

⁴⁴⁸ PARDO Rodrigo, *La política exterior del Presidente César Gaviria Trujillo*. [en línea][http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=/data/Col Int No.12/01 poli ext e Col Inter 12.pdf](http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=/data/Col%20Int%20No.12/01%20poli%20ext%20e%20Col%20Inter%2012.pdf). [citado en 15 de mayo de 2014]

⁴⁴⁹ Delegación de la Unión Europea en Colombia, *Relaciones políticas*. [en línea] http://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/political_relations/index_es.htm [citado en 15 de mayo de 2014]

⁴⁵⁰ Ibid

⁴⁵¹ Ibid

⁴⁵² Ibid

economía colombiana, además, buscaba el desarrollo, la cooperación económica, pero más importante aún: “la apertura del mercado comunitario a través de la eliminación de derechos de aduana para los principales productos de exportación de Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador”⁴⁵³.

Este plan está enmarcado en el Sistema de Preferencias Generalizadas, que es una herramienta fundamental de la Unión Europea para ayudar a los países en vías de desarrollo en su lucha contra la pobreza. Este acuerdo comercial con Colombia proporcionó acceso preferencial no recíproco al mercado comunitario de productos originarios en países y territorios en desarrollo a través de la exoneración total o parcial de los derechos arancelarios por parte de la Unión Europea⁴⁵⁴. Ante este acuerdo comercial con el Sistema de Preferencias Generalizadas SPG, el 28 de octubre de 1992, Gaviria firmó con la Comisión Europea en Bruselas un acuerdo relativo al establecimiento de una representación diplomática de la Comisión en Colombia, que abriría sus puertas el 15 de junio de 1993⁴⁵⁵.

El gobierno Gaviria fue importante para el crecimiento de las relaciones con la Unión Europea, se ampliaron los ejes de trabajo, desde lo económico hasta actividades conjuntas con el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea. Colombia es el quinto socio comercial de la Unión Europea en América Latina y la tercera fuente de importaciones para Colombia. La Unión Europea es el segundo socio comercial de mayor importancia después de Estados Unidos y el segundo mayor mercado de exportación de Colombia.

Sin embargo, si se observa la relación bilateral desde la teoría centro-periferia, se

⁴⁵³ Ibid

⁴⁵⁴ Gobierno de España: Ministerio de Economía y competitividad, *Medidas Arancelarias: Sistema de preferencias Generalizadas*. [en línea] <http://www.comercio.mineco.gob.es/es-es/comercio-externo/politica-comercial/medidas-arancelarias/paginas/sistema-de-preferencias-generalizadas-spg.aspx> [citado en 15 de mayo de 2014]

⁴⁵⁵ Delegación de la Unión Europea en Colombia, *Relaciones políticas*. [en línea] http://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/political_relations/index_es.htm [citado en 15 de mayo de 2014]

reconoce una dependencia donde Colombia recibe ayuda para el desarrollo y ofrece productos con bajo valor agregado. Aunque la dinámica descrita no corresponde solo a la relación con la Unión Europea, sino con la mayor parte de sus socios comerciales. Si bien lo mencionado anteriormente fue característica propia del gobierno Gaviria, en la actualidad la dinámica no ha cambiado sustancialmente, Colombia sigue exportando bienes primarios y recibiendo bienes y servicios con alto grado de industrialización.

El escándalo del 8000 y las relaciones de la Unión Europea en el gobierno Samper (1994-1998)

Las palabras dirigidas al cuerpo diplomático cuando Ernesto Samper asumió el gobierno en 1994 fueron: “La interdependencia entre las naciones, la globalización de fenómenos que antes eran nacionales, y los increíbles avances en las comunicaciones y el transporte, han llevado a que la mayor parte de los procesos relevantes para una nación se relacionen con eventos que se originan por fuera de sus fronteras”⁴⁵⁶. De esta manera, Samper hizo énfasis en las relaciones internacionales, sin embargo, buscó darle un viraje a la política exterior de Gaviria, por no estar de acuerdo con tener relaciones sólo con un grupo pequeño de países, por lo que buscó universalizar y diversificar la economía.

En las relaciones bilaterales con la Unión Europea, buscó ampliarla exoneración de los derechos arancelarios: “La Unión Europea es el segundo socio comercial de Colombia, y existen todavía mayores oportunidades de expansión dentro del régimen de preferencias arancelarias recientemente renovadas como reconocimiento a los esfuerzos que Colombia ha hecho en la lucha contra el narcotráfico”⁴⁵⁷. Además, buscó que las relaciones bilaterales fueran vistas desde la perspectiva de los países de la periferia para que de esta manera fuera un sistema más justo y equilibrado de comercio y poder luchar

⁴⁵⁶ SAMPER Ernesto, “*Saludo anual del cuerpo diplomático*”, disponible en: http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=/data/Col_Int_No.35/05_docum_Col_Int_35.pdf, (consultado el 17 de mayo de 2014).

⁴⁵⁷ Ibid.

contra el narcotráfico, la pobreza, entre otros.

En la agenda internacional establecida por Samper, fue prioridad el promover “Acuerdos Bilaterales de Promoción y Protección Recíproca de la Inversión Extranjera”, este plan se basaba en establecer un diálogo con los nuevos países miembros de la Unión Europea como Suecia, Finlandia y Austria. La agenda internacional de Samper también tenía planes para negociar con otros países europeos, y que se culminaran las negociaciones con España y se aprobara en el Congreso los acuerdos con el Reino Unido⁴⁵⁸.

A pesar de sus objetivos, el “Proceso 8000”, relacionado con el ingreso de dineros provenientes del narcotráfico en su campaña política, limitó ampliamente su gobernabilidad. Su credibilidad era muy baja y el lograr mantenerse en el poder, fue el tema que más lo ocupó, sin embargo, Samper creó en el año 1995, el primer organismo estatal dedicado a programas de desarrollo alternativo con la Unión Europea, por lo que se aprobó el “Plan de acción global para combatir la droga 1995-1999”, que recomendó “adoptar los instrumentos de las políticas comunitarias de cooperación comercial y ayuda al desarrollo en la acción exterior contra el tráfico no autorizado de sustancias estupefacientes y psicotrópicas”⁴⁵⁹.

En el mismo año, se firmó un tratado entre la Unión Europea y la CAN para el “control de precursores químicos, utilizados para el procesamiento y producción de drogas ilícitas”⁴⁶⁰. Es posible observar como las relaciones bilaterales entre Colombia y la Unión Europea volvían a ser primordiales para el periodo de Samper, ya que el 29 de marzo de 1995, Samper se reunió con los embajadores de la Unión Europea en

⁴⁵⁸DNP, *Agenda Internacional (Ernesto Samper 1994-1998)*, disponible en: www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx(consultado el 17 de mayo de 2014).

⁴⁵⁹ MOLANO Giovanni, *El apoyo de la Unión Europea a los programas de desarrollo alternativo en Colombia: Cooperación para el combate contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes*, disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052009000200005, (consultado el 17 de mayo de 2014).

⁴⁶⁰DIPUTACIÓN DE LA CORUÑA, *“Las relaciones exteriores de la UE con América Latina”*, disponible en: <http://www1.dicoruna.es/ipe/al/economial.htm#econom>, (consultado el 17 de mayo de 2014).

Colombia y la función era el mejorar las relaciones con la Unión Europea y discutir diversos aspectos de las relaciones bilaterales.

Otro aspecto importante de las relaciones bilaterales entre Colombia y la Unión Europea fue que en 1996, se instaló un programa quincenal de conferencias para los colombianos. Este programa tenía dos ejes principales⁴⁶¹, el primero era “profundizar en el conocimiento de los aspectos políticos, económicos, y culturales de la Unión Europea, a la luz de las relaciones bilaterales de esos países con Colombia” y el segundo era exclusivamente para los comerciantes y empresarios colombianos ya que se buscaba “ofrecer a los empresarios la posibilidad de que conozcan las oportunidades que brindan Europa y la Unión Europea como espacio comercial”. Existieron logros en la consolidación de las relaciones bilaterales entre Colombia y la Unión Europea, sin embargo, no fue fácil para el ex presidente lograr sus objetivos de su agenda internacional y política exterior, por disponer sus esfuerzos en mantenerse en el poder antes que en gobernar.

Unión Europea y mesa de donantes en el gobierno Pastrana (1998-2002)

El gobierno Pastrana, brilló más en lo internacional que en su gestión interna, en ese sentido, se dio el acercamiento a los países de la Unión Europea y a sus órganos comunitarios: la Comisión y el Parlamento Europeo y varios estados de la Unión formaron parte de los grupos de países facilitadores de los diálogos con los grupos insurgentes. A raíz de la ruptura de los diálogos de paz, la Unión Europea expresó su comprensión y solidaridad frente a los nuevos desafíos que se le presentaron al país.

⁴⁶¹Diario El Tiempo: Sección Política, *Colombia mira en firme hacia la Unión Europea*, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/MAM-343773>, (consultado el 17 de mayo de 2014).

Existe en el ámbito europeo un espacio abierto para la defensa de la democracia colombiana y un campo de acción propicio para profundizar la cooperación en la lucha contra las drogas y el terrorismo.⁴⁶²

Pastrana lideró a partir de 1999 un proceso de paz con la guerrilla de las FARC y en paralelo, propuso el *Plan Colombia*, para el que la Unión Europea materializó su respaldo a los diálogos proponiendo la creación de Laboratorios de Paz en el año 2000, esta gestión contribuyó con las reformas administrativo-judiciales y a la lucha contra la pobreza, el desplazamiento forzado, con un acuerdo básico de cooperación y asistencia técnico-económica y una dotación de 105.000.000 de euros hasta 2006. Sin embargo el papel de la Unión Europea como mediador en los procesos de paz se limitó a partir de la inclusión de las FARC en la lista de grupos terroristas elaborada en 2001.⁴⁶³

Mientras que el Gobierno colombiano ha considerado que el tráfico de drogas ha causado buena parte de los problemas del país por lo que considera prudente una estrategia militar para detener a los “narcoterroristas”, la Unión Europea cree en el origen social del conflicto y advierte sobre la necesidad de responder a las grandes desigualdades sociales para dirigir una resolución negociada al mismo; por lo que reafirmó que no financiaría soluciones militares, aludiendo a una resolución de su Parlamento que rechazaba el Plan Colombia. De igual manera, la estrategia de fumigación de los cultivos ilegales por los efectos medioambientales y los desplazamientos de personas que provoca⁴⁶⁴.

El tema de los derechos humanos y la vigencia del derecho internacional humanitario, conjuntamente con la búsqueda de una solución política del conflicto, ocupan un lugar fundamental en el manejo de la relación con la Unión Europea. Conforme a los

⁴⁶² DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN COLOMBIA, “*Relaciones Políticas*” disponible en: http://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/political_relations/index_es.htm, (consultado el 23 de mayo de 2014).

⁴⁶³ LILLO Margarita, “*La Unión Europea y Colombia, historia y desafío*”, Anuario de Estudios Americanos, Sevilla 2009, disponible en: <http://digital.csic.es/handle/10261/15811>, (consultado el 23 de junio de 2014).

⁴⁶⁴ COMUNIDAD EUROPEA, “*Documento de estrategia país, Colombia*”, 2007, disponible en: http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf (consultado el 23 de junio de 2014).

objetivos establecidos en la reunión del G-24 en 2001, la Unión Europea manifestó que reforzaría su ayuda a la defensa de los Derechos Humanos, los desplazados y víctimas del conflicto y al afianzamiento de la sociedad civil en Colombia.

En el ámbito comercial, Colombia junto con los países andinos logró la prórroga del Sistema General de Preferencias andino para el período 1999-2001 y 2001-2004. Uno de los desafíos actuales de Colombia es incrementar su papel como base productora y exportadora de manufacturas. En 1998, solamente el 12% de las exportaciones de Colombia hacia la Unión Europea estuvieron compuestas por bienes industriales. Al analizar la composición sectorial de estas exportaciones se percibía que la participación de las manufacturas en las ventas a la Unión Europea era bastante limitada; debido a que la temporalidad del Sistema General de Preferencias, no brindaba garantías de largo plazo a las empresas para invertir y aunque se proponía para cada diez años, estaba sujeto a sucesivas reformas.

Las continuas prórrogas y reformas de preferencias generaron entre los comerciantes e inversionistas un síntoma de incertidumbre, que no permitía mayores avances en negociaciones a largo plazo y planes de desarrollo sostenible. Como otro factor negativo del Sistema General de Preferencias cabe mencionar que el escaso peso de los productos agrícolas contemplados por el Sistema General de Preferencias excluyó del tratado preferencial aproximadamente el 70% de las importaciones provenientes de América Latina (siendo este el principal rubro económico de la región). Esto sumado a que el Sistema General de Preferencias para los países de la Comunidad Andina gozaba de un trato comercial menos favorable que el que la Unión Europea le otorgaba a los países del acuerdo ACP (África, Caribe y Pacífico)⁴⁶⁵.

El transnacionalismo es la teoría de relaciones internacionales que más se vincula a la relación bilateral de Colombia con la Unión Europea. En la medida que es “un fenómeno global” que tiene en cuenta el contexto de la globalización y la incertidumbre

⁴⁶⁵ BECERRA Ronald, “*antecedentes históricos de las relaciones comerciales Comunidad andina-uniión europea*”, Bogotá, 2009, disponible en: <http://revista.urepublicana.edu.co/wp-content/uploads/2012/07/Antecedentes-historicos.pdf> (consultado el 12 de junio de 2014).

económica que facilita la construcción de redes en todo el mundo. Su institucionalización requiere una coordinación de actividades basadas generalmente en referencias –objetivas y subjetivas- y en intereses comunes entre sus miembros; una coordinación de recursos, información, tecnología y sitios de poder social a través de las fronteras nacionales para propósitos económicos, políticos y culturales”⁴⁶⁶.

Las relaciones Pastrana-Unión Europea, se pueden enmarcar en dicha teoría en la medida en que ven ambas entidades tienen objetivos comunes que buscan conseguir a través de la cooperación distintos fines como el crecimiento económico, la solución de conflictos, la conservación del medio ambiente, el respeto por los derechos humanos, entre otros.

Uribe y las acusaciones de parapolítica en la Unión Europea (2002-2010)

Con la llegada de Álvaro Uribe, se reconoce una nueva etapa en el manejo de las relaciones internacionales. Fueron ocho años bajo el mismo gobierno, siguiendo un sistema presidencial liderado con carisma por la figura política de Uribe, quien consiguió notables avances en temas de defensa. Dando lugar a disminuir la capacidad de accionar de las guerrillas y generando una sensación de seguridad en el país. Su propuesta de seguridad democrática fue la base de su argumentación. Considerando que desde la seguridad se lograría atraer la inversión extranjera necesaria para el desarrollo del país, Uribe dispuso sus esfuerzos hacia esta tarea, para disminuir la fuerza de las guerrillas y hacer más presencia del Estado en zonas que se habían cedido con el paso del tiempo. Sin embargo, la vía armada no consiguió que la pobreza disminuyera, la concentración de la riqueza fue mayor, porque se favoreció a los empresarios nacionales y extranjeros, familiares y amigos, pero no una ampliaron las oportunidades reales de las que deberían gozar los individuos, haciendo alusión a la definición de desarrollo propuesta por Amartya SEN⁴⁶⁷ y que coincide con el concepto de Desarrollo Humano adoptado por el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD).

⁴⁶⁶KASTORYANO Riva, “El alcance del transnacionalismo”. Paris, disponible en :https://docs.google.com/a/aiesec.net/file/d/0B6e6CW_Me3EcU0NNbHk0SGhQY1U/edit, (consultado el 23 de junio de 2014).

⁴⁶⁷ SEN Amartya, “Desarrollo y libertad”, Ed Planeta, Bogotá, 2000, p.19.

La política exterior de Uribe consistió en poner al conflicto armado interno como eje de toda negociación internacional, desde la intervención militar de Estados Unidos, con la apertura de bases militares en territorio colombiano, hasta la búsqueda de recursos de inversión extranjera y cooperación internacional.

En el periodo Uribe Vélez, las relaciones bilaterales con la Unión Europea, incluyeron el tema de cooperación para la paz y la estabilidad con el objetivo de avanzar una solución negociada al conflicto. En el marco del plan de desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, la Seguridad Democrática fue el eje transversal de sus políticas, desde donde la desmovilización tenía gran importancia para el desplome del conflicto, en ese contexto, la Unión Europea y sus estados miembros estaban dispuestos a ayudar al gobierno y la sociedad civil colombiana, ofreciendo un apoyo a las comunidades afectadas por el conflicto interno. El mecanismo que algunos países utilizaron fue el de “comunidades receptoras”⁴⁶⁸. Bajo el mismo enfoque, “los Laboratorios de Paz” que ya existían en el anterior gobierno, fueron herramientas de cooperación técnica y financiera para el país, que contribuyeron al dialogo y la convivencia como mecanismos pacíficos de protección de la población frente al conflicto armado interno. La inversión se concentró en laboratorios de paz ubicados en Magdalena, Antioquia, Santander y Meta en la búsqueda de proyectos constructores de paz.

En cuestión de acuerdos de comercio la Unión Europea ha sido uno de los clientes más grandes de Colombia, sin embargo, la capacidad productiva de Colombia está especialmente representada en el sector agrícola, quien a pesar de tener vocación, no recibe subsidios del gobierno lo que motiva su falta de competitividad frente a los productos agrícolas europeos. Particularmente el caso del gremio de ganaderos y especialmente el de productores de leche, llama la atención por la forma en que han llamado al acuerdo con la Unión Europea, y la posible exportación de leche. La *leche amarga*, en virtud de la imposibilidad de exportar leche a menores costos que la que se

⁴⁶⁸BOCCHI Davide. “Análisis de la política exterior de la Unión Europea en el período 2002-2008 hacia la solución negociada del conflicto colombiano”, 2009, disponible en: <http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/uploads/7.%20Davide%20Bocchi.pdf> (consultado el 23 de junio de 2014).

produce con subsidio en el marco de la política agrícola común de la Unión Europea. Sin embargo, el sector ganadero colombiano, se ha relacionado históricamente con grandes tenedores de tierra, y más recientemente, próximos al paramilitarismo.

Otro tema de la agenda bilateral corresponde a las drogas ilícitas. En el período de Uribe, la estrategia anti-drogas propuesta por la Unión Europea consistió en establecer un control en las zonas prioritarias (América Latina y el Caribe).

La primera década del siglo XXI tuvo una dinámica interesante en las relaciones bilaterales entre Colombia y la Unión Europea, se estrecharon los lazos comerciales, pero también se sembraron con firmeza los vínculos que representan la ayuda humanitaria, que bien le vienen a Colombia en virtud del conflicto armado y las causas que lo han generado. Sin embargo, dado que el gobierno Uribe estuvo tan interesado en la seguridad democrática, sobre la base de la fuerza armada, hubo mensajes claros de la sociedad civil europea en contra de la forma en que Uribe estaba buscando disminuir a las guerrillas. La oposición fue recurrente frente al manejo de los derechos humanos, las chuzadas telefónicas o los falsos positivos⁴⁶⁹.

Unión Europea y Santos, apoyo a los diálogos (2010-2014)

Con el presidente Santos, se llevó a cabo la firma de un acuerdo comercial entre Perú y Colombia, con la Unión Europea el 26 de junio de 2012. El acuerdo incluye temas como los derechos humanos, la economía, el comercio, el desarrollo, la democracia entre otros. Se buscó incentivar el trabajo, y los derechos de los trabajadores, como parte fundamental del acuerdo de diálogo político y cooperación que de ser violados se registrarán por las normas del derecho internacional.⁴⁷⁰

⁴⁶⁹ Nombre otorgado a la acción criminal del Estado, en contra de la sociedad civil, maquillando resultados de guerra mientras se mata a civiles y se hacen pasar por guerrilleros.

⁴⁷⁰ MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO, "Acuerdo comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú" disponible en: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=18028>, (consultado el 12 de junio de 2014)

De otro lado, el Acuerdo contiene un capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible, que incluye cláusulas sociales que exigen el cumplimiento de normas mínimas en materia laboral y ambiental, con fundamento en el respeto de los derechos humanos, como estándares mínimos que deben observarse en la producción y comercialización de bienes y servicios. El Acuerdo creó bases sólidas para trabajar conjuntamente en la protección de los derechos de los trabajadores, que se verían garantizados en la medida en que las partes no podrán promover el comercio o la inversión mediante la reducción de los niveles de protección contemplados en su legislación laboral. Igualmente, las *Partes* reafirman su compromiso de promover el comercio internacional de una manera que contribuya al empleo productivo y el trabajo decente⁴⁷¹.

Por otra parte la Unión Europea incluyó llamados a la resolución pacífica de conflictos en sus documentos fundamentales. En este caso, también solicitó incluir cláusulas sobre derechos humanos y no proliferación de armas, que ahora forman parte del Acuerdo comercial. Se trata de cláusulas poco habituales en este tipo de convenios y que la Unión Europea incorpora sistemáticamente en sus acuerdos internacionales, ya que suponen un acierto en beneficio de su desarrollo.

El presidente y su gabinete, aseguraron que este tratado traería a Colombia grandes beneficios e incentivos económicos, apertura a la exportación y otros beneficios jamás adquiridos antes, que los productos colombianos no pagaran aranceles, y que tendrán precios más económicos con respecto a los demás; pero por otro lado estos grandes beneficios también aplican en la Unión Europea que sin duda tiene un nivel de desarrollo mayor. Sin embargo, dadas las asimetrías en términos de productividad, competitividad y desarrollo, las pequeñas y medianas empresas colombianas, tendrán dificultad para acceder al mercado europeo.

En un comunicado al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el presidente Santos comentaba: "El comercio de drogas ha debilitado las estructuras políticas y

⁴⁷¹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, *abc del acuerdo comercial con la unión europea*, Bogotá, 2012

sociales en Colombia desde hace demasiado tiempo, ha alimentado la inseguridad y causado sufrimiento. Estamos animados por el claro rechazo de todos los vínculos con ello y por la determinación común de combatirlo en todas sus dimensiones"⁴⁷².

De algún modo, el acuerdo al que se ha llegado con la Unión europea, se pueden entender a través del paradigma estructuralista, que se define como:

Las relaciones económicas internacionales, pero en lugar de una relación de interdependencia, para los estructuralistas existe una relación de dependencia en las relaciones económicas internacionales. La interdependencia significa, para los estructuralistas, dominación, explotación y desigualdad, y para ellos, el sistema internacional y el sistema económico capitalista son las fuentes y orígenes de dicha sumisión, explotación, injusticia, desigualdad y, en definitiva, del subdesarrollo⁴⁷³.

Si bien, existe en la actualidad una relación bilateral de mayor respeto. Siguen existiendo asimetrías en los términos de intercambio. Colombia no está preparada para competir con industrias desarrolladas, mientras que su capacidad productiva es tan limitada. Adicionalmente, en lo que podría tener mayores posibilidades es en los productos agrícolas, que por efectos de los subsidios que otorga la política agrícola común de la Unión Europea, deja sin base la posibilidad de enfrentar positivamente dicho mercado.

⁴⁷²ELCOMERCIO.COM, "La UE ve un 'paso hacia la paz' el acuerdo entre Colombia y FARC sobre drogas", disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/ue-ve-paso-hacia-paz.html> (consultado el 21 de mayo de 2014)

⁴⁷³ HERRERO Alfredo, "Aproximación al análisis de los conflictos armados en las relaciones internacionales y el pensamiento económico", 2010, disponible en: <http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/documentos/descargas/documento8.pdf> , (consultado el 14 de julio de 2014).

3.6 América Latina, un vecindario en continua transformación

Durante los últimos años los países latinoamericanos han diversificado enormemente sus relaciones económicas con países como China, India e Irán. No obstante, el fortalecimiento de la democracia en los países del continente americano ha conducido a que Estados Unidos siga siendo el primer socio comercial de América Latina.⁴⁷⁴

Históricamente el gobierno de los Estados Unidos ha apoyado al gobierno Colombiano, en la actualidad contribuye con el plan de consolidación por un trabajo selectivo en las zonas de solidificación, donde el tráfico de drogas, violencia y la falta de institucionalidad han tenido su mayor historia. El gobierno de los Estados Unidos coordina esfuerzos en esas áreas con el fin de que el gobierno colombiano apoye al gobierno estadounidense ubicando zonas de erradicación e interdicción. De igual manera los programas del gobierno norteamericano apoyan a Colombia para crear opciones en donde los ciudadanos se encaminen a una economía lícita, particularmente en el sector agrícola. Estos programas proveen de manera general una ayuda a la implementación de reformas en la restitución de tierras, reparación de víctimas, poblaciones vulnerables, desmovilización y reintegración de excombatientes de los grupos armados. Esto con el fin de promover los derechos humanos⁴⁷⁵.

La Constitución de 1991 desde su preámbulo, otorgó notable importancia a las relaciones con los demás países de Latinoamérica. No menciona interés por ningún otro tipo de aproximación, ni con Europa, ni con Estados Unidos, Asia o África. Parece ser que por los días de la Asamblea Nacional Constituyente, la única prioridad que vieron los constitucionalistas fue la de “fortalecer la integración de la comunidad latinoamericana”.

EL PUEBLO DE COLOMBIA en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco

⁴⁷⁴ BEN-AMI Shlomo, “EE.UU. y América Latina, muy cerca”, El Tiempo, 2013.

⁴⁷⁵ STATE.GOV, “U.S. Relations with Colombia”, disponible en: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35754.htm>, (consultado el 17 de mayo de 2014).

jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y *comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana* decreta, sanciona y promulga la siguiente CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA⁴⁷⁶.

En ese sentido, no puede desconocerse la importancia que para Colombia tiene ser parte del contexto latinoamericano y por lo mismo, buscar fortalecer alianzas en el vecindario, a pesar de la dificultad de encontrar políticas que permitan suficiente fluidez entre las políticas con los diferentes Estados. En su calidad de buen vecino, y su histórico respeto por el derecho internacional, ha cedido antes que asumido las vías de hecho. Desde el inicio de los años noventa hasta la actualidad, ha actuado con total respeto por los acuerdos entre vecinos y ha buscado mantener buenas relaciones en general.

En este sentido se destaca que desde la nueva constitución y como parte de sus intereses más determinantes, el “*compromiso con impulsar la integración de la comunidad latinoamericana*”, ha sido uno de los mayores motivos de todos los gobernantes. Sin embargo, cada cual ha actuado de acuerdo a sus propias consideraciones, en la medida en que no existe con claridad un camino a seguir fijado para todos los gobernantes y que sea transversal a cada uno de los países del subcontinente. Por lo mismo, ha habido momentos de total interacción en el vecindario, y otros en que Colombia se ha aislado por completo.

Ya se comentaba desde la introducción como el expresidente Alfonso López (1974-1978), siendo ministro de relaciones exteriores del gobierno de Carlos Lleras (1966-1970) hacía mención a que a Colombia era el Tíbet de América Latina, refiriéndose a que se encontraba cerrada frente a los demás países y economías. César Gaviria retomó la iniciativa de su antecesor Virgilio Barco, y se decidió a abrir la economía Colombiana, una de las más cerradas de América Latina. (...) y el Banco Mundial en varias oportunidades señaló al país como el más cerrado del hemisferio⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ *Constitución Política de Colombia*, disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf> (consultado el 23 de junio de 2014).

⁴⁷⁷ IBARRA Gustavo, “*La segunda apertura económica en Colombia*”, disponible en: <http://www.revista-uno.com/la-segunda-apertura-economica-en-colombia/>, (consultado el 15 de julio de 2014).

Pero en temas políticos y de relaciones internacionales, han sido más sonoros los roces con tinte personal que tuvieron Álvaro Uribe con su homólogo venezolano Hugo Chávez. Sin embargo, si ha habido un momento en que la tradición de respeto por el derecho internacional, la soberanía y la autonomía, se vio afectada; fue durante el gobierno Uribe, particularmente con el ingreso de tropas colombianas a territorio ecuatoriano para atacar y dar de baja a Raúl Reyes, situación que generaría la consolidación de un bloque en contra del país, encabezado no por Ecuador, sino por Venezuela, aunque apoyado por el presidente ecuatoriano Correa y por el Boliviano Morales. El gobierno Uribe ofrecería una postura pronorteamericana, de espaldas al vecindario, por lo que mientras la mayoría de gobiernos en la región tenían una tendencia política de izquierda, Colombia con Uribe, a pesar de su cuna liberal, era de marcada derecha.

Relaciones entre Colombia y América Latina en el gobierno Gaviria (1990-1994)

César Gaviria se concentró en equilibrar las relaciones internacionales de Colombia y Latinoamérica, consideraba que

La conformación de bloques y la cooperación internacional no es ya una opción sino una obligación, bajo la premisa de que Colombia no podría satisfacer sus intereses nacionales sin una cooperación real con los países semejantes en situación geográfica, desarrollo económico e incluso, desarrollo político. De manera que consideramos que América Latina recibiera un trato prioritario en la política exterior, tal como la ha recibido en los últimos años⁴⁷⁸.

Por lo que enfocó su labor a fortalecer las relaciones internacionales de Colombia especialmente en Latinoamérica, para despertar entre los países de la región un sentido de unidad y autonomía de los países latinoamericanos frente a los países desarrollados.

⁴⁷⁸PARDO Rodrigo, "La Política Exterior del Presidente César Gaviria Trujillo", No. 12, disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/71/view.php>, Universidad de los Andes, Revista Colombia Internacional, Bogotá. D.C. 1990, p.1. (consultado el 12 de junio de 2014).

Reconoció la importancia del Grupo de Río “porque le ha permitido fortalecer sus posiciones a nivel internacional, con el apoyo de los países miembros. Pero la verdad es que la situación del continente en 1986, cuando surgió el Grupo de Río, frente a la realidad de hoy aproximándonos a finales de 1990, ha cambiado sustancialmente y se hace necesario revisar el criterio de afiliación a este grupo. Es así como se va a hacer una invitación a otros países (en principio Chile y Ecuador), para que en el corto plazo ingresen al Grupo de Río, lo fortalezcan y amplíen su capacidad de concertación”⁴⁷⁹.

De este modo, Colombia ampliaría su posición a nivel regional e internacional, sin embargo, la preocupación del presidente Gaviria se puede resumir de la siguiente forma: “más que nunca se necesita la cooperación a nivel continental y, más que nunca, se hace evidente la incapacidad y las limitaciones de los organismos existentes para que esta cooperación sea efectiva”⁴⁸⁰.

De la misma manera Gaviria afirmó que: “la cooperación latinoamericana no puede seguir siendo un inventario de buenas intenciones, sino que tiene que ser algo mucho más concreto, con mecanismos prácticos y efectivos. Al mismo tiempo, uno encuentra que por fuera del continente, se escucha la preocupación de que en América Latina no se sabe con quién hablar”⁴⁸¹.

El Grupo de los Tres contribuyó a lograr una presencia más clara en la región, particularmente con el Caribe. No obstante el presidente Gaviria consideraba que “estos tres países tienen, por su vecindad geográfica, por su tamaño relativo y por su tradición histórica, un papel que jugar en los asuntos centroamericanos y del Caribe”⁴⁸².

Gaviria no se concentró en fortalecer la capacidad del país para impulsar las exportaciones, no obstante, aun en la actualidad, exportar resulta ser muy complicado. No están dadas las condiciones para consolidar procesos de exportación por lo que cualquier proceso aperturista como el de Gaviria, tendrá notable impacto en los

⁴⁷⁹ Ibíd.

⁴⁸⁰ Ibíd.

⁴⁸¹ Ibíd.

⁴⁸² Ibíd.

pequeños y medianos productores. Sin embargo, tendría que ser el motor de la economía, a pesar de que los volúmenes más grandes de exportaciones colombianas las realizan las multinacionales extranjeras que extraen minerales y energéticos. O en su defecto materias primas o bienes primarios.

Con relación a Venezuela, existió durante el gobierno Barco un énfasis en torno a las negociaciones de límites, particularmente en el Golfo de Maracaibo. Durante el gobierno Gaviria, los temas comenzaron a ampliarse y no se limitaron solamente a lo relacionado con límites. La Comisión de Negociación Bilateral y la comisión de Vecindad, siguieron buscando mecanismos y programas de integración económica con el fin de buscar una relación más fluida entre los dos países, y generar una confianza entre las dos naciones”⁴⁸³. Con el propósito de construir una experiencia más estructurada sobre las condiciones limitaciones, facilidades, dificultades, demandas y ofertas que habían disponibles para intercambiar entre los países y brindarles más solución u organizarlas de forma más estructurada y armónica, definitivamente apenas se estaba empezando a hacer un trabajo de integración económica en la región, algo lamentable para apenas unos años. Dados los resultados positivos con Venezuela se continuaron trabajos con “las Comisiones de Vecindad con el Ecuador y para extender al Perú”⁴⁸⁴.

La administración Gaviria, se basó en la tradición de apego de Colombia a los principios esenciales de la convivencia pacífica y el respeto a la normas del derecho internacional. De la misma manera, hizo esfuerzos por ampliar las relaciones internacionales, diversificarlas y por ganar en autonomía frente a los grandes centros de poder. Y buscó ajustar los organismos y políticas públicas para la nueva realidad colombiana, de cara a los mercados internacionales. Tratando de internacionalizar nuestro proceso económico, con el objetivo de producir una modernización de nuestro aparato productivo”⁴⁸⁵.

⁴⁸³ Ibid.

⁴⁸⁴ Ibid

⁴⁸⁵ Ibid.

Relaciones entre Colombia y América Latina con Samper (1994-1998)

Dada la dificultad para gobernar que tuvo el presidente Samper a propósito del caso 8000, no fue fácil avanzar en las relaciones internacionales incluso con los países del vecindario. Samper recibió como otro de los fracasos en relaciones internacionales de su gobierno, la culpa por parte de Venezuela de no ejercer con suficiente fuerza en la frontera binacional, lo que habría de motivar el incremento en los secuestros de civiles venezolanos y por supuesto generaba una tensión en el intercambio comercial en zona de frontera, en lo político por la acción de la fuerza pública venezolana, que en algunos casos llegó a enfrentar población civil colombiana en zona limítrofe.

La distancia con la que Samper manejó la gran mayoría de los temas de agenda internacional generó durante su período un retroceso en las relaciones con la mayoría de países de la región.

Colombia se ha caracterizado por ser un país muy provinciano en sus apreciaciones, incluyendo los gobiernos que no le dan la suficiente importancia a las relaciones exteriores, sino una gran prioridad a los temas internos. De allí que lo que estamos viviendo es justamente eso, las deficiencias de la política interna en materia de derechos humanos, narcotráfico, repercute necesariamente en el exterior. Y lo que se debe hacer es fortalecer la política internacional, capacitar la diplomacia. Improvisamos porque no le hemos dado la suficiente importancia a las relaciones internacionales y en eso el gobierno del presidente Samper no ha hecho ningún avance. (...) No ha habido avances significativos en política internacional. Temas como Venezuela, por ejemplo, de tanta importancia para Colombia, han estado empantanados. (...) El balance que le hago al gobierno Samper es negativo. Y las proyecciones son muy pobres en lo que resta del período presidencial⁴⁸⁶.

Como se ha mencionado, la dificultad para mantenerse en el poder a pesar de la contundencia de las pruebas que lo inculpan, o por lo menos a sus más próximos aliados, generó en el gobierno Samper, algo similar a lo que se llamó en los años 80 la década perdida de América Latina, aunque en este caso, sería el cuatrienio perdido de

⁴⁸⁶ CHARRY Juan, "En política exterior Colombia, también se raja", disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-462244>, (consultado el 16 de julio de 2014)

Colombia, por la total ingobernabilidad. Es lamentable que algunos de los temas claves de su plan de desarrollo “el salto social”, como lo relacionado con las transformaciones sociales que siguen siendo vigentes, no lograron llevarse a cabo, a excepción del SISBEN, que sin duda, podría pasar por una de las políticas públicas más exitosas de las últimas décadas, más por su carácter incluyente que por la eficiencia con la que se ha administrado.

En el plan de desarrollo “el salto social”, se reconocía con notable importancia la necesidad de seguir los pasos de la internacionalización de la economía. En el capítulo 5 “Competitividad para la internacionalización” menciona:

Colombia inició desde finales de la pasada década el proceso de internacionalización de su economía y creó así nuevas bases para avanzar en la búsqueda de la eficiencia económica. Este modelo ofrece ventajas innegables. No obstante, este desarrollo, sin una política social definida y explícita, podría llegar a tener un alto costo social, ya que no asegura, en sí mismo, mejoras en la situación de los pobres. Por otra parte, las actividades económicas experimentan ya limitaciones debidas a la calidad de los recursos humanos nacionales disponibles, que impiden a la economía ser más productiva y más competitiva. Por las anteriores razones estratégicas, y por la convicción profunda de que el fin del desarrollo es la gente, el desarrollo social no puede seguir siendo residual en términos de prioridad política y de asignación de recursos⁴⁸⁷.

El eje fundamental de las decisiones de política económica y social será el crecimiento con equidad. El gobierno reconoce su capacidad de influir en la distribución de los recursos y con ello lograr impactos significativos en la asignación, composición y uso de los activos de la sociedad, tanto físicos como humanos. En consecuencia, se compromete a garantizar que el crecimiento económico genere efectos redistributivos y a sostener las metas de desarrollo social. (...) Al reinvertir en el desarrollo humano la mayor parte de las ganancias producidas por el avance económico, el gobierno

⁴⁸⁷SAMPER Ernesto, *El salto social*, DNP, Bogotá, 1994, Capítulo 5, p.3.

asegura simultáneamente el bienestar ciudadano y el mejoramiento en la capacidad productiva de la nación⁴⁸⁸.

Como se reconoce en el texto del plan de desarrollo, la vocación de Samper correspondía a una acción determinante frente al tema de las brechas sociales. Sin embargo, desde Alfonso López en 1974-1978 ya se hablaba de “para cerrar la brecha”, y luego Betancur también menciona el “cambio con equidad” para continuar con Barco en “plan de economía social”. Todos con un marcado énfasis en la redistribución del ingreso y la búsqueda por la inclusión. Sin embargo, probablemente el plan de Samper pudo haber tenido más posibilidades de avanzar hacia el objetivo de una sociedad más homogénea, aunque el caso 8000 no le permitió gobernar.

En el capítulo 10 del plan del *Salto Social*, se desarrolla el tema de la agenda internacional, en donde contextualiza el nuevo momento que vive el mundo, la llegada del nuevo siglo, enmarcado en la globalización. Desde este contexto formula sus propuestas internacionales.

En lo que respecta a la OEA, Colombia participará en el desarrollo de los principales temas que coparán la agenda de la organización durante los próximos años, en el marco del objetivo de redefinir las relaciones hemisféricas propuesto en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de 1994 y que contempla las metas de preservar y fortalecer las democracias, promover la prosperidad a través de la integración y el libre comercio, garantizar el desarrollo sostenible y combatir la pobreza. (...) la cooperación entre los países del sur y el fortalecimiento de su capacidad de negociación es indispensable para plantear una relación Norte-Sur que sea constructiva y que, basada en la cooperación, promueva el desarrollo social de los países en vías de desarrollo. Esta será la meta que, como presidente del Movimiento de Países No Alineados, Colombia buscará entre 1995 y 1998⁴⁸⁹.

⁴⁸⁸Ibid.

⁴⁸⁹Ibid, Capítulo 10, p. 87.

Samper tuvo interés de avanzar en la consolidación del Grupo Andino, la Asociación de Estados del Caribe, y las negociaciones con los países del Mercado Común Centroamericano. Buscó vínculos más estrechos con MERCOSUR y con CARICOM. De igual manera, sus frentes de trabajo en su agenda internacional fueron el medio ambiente, los derechos humanos y las drogas ilícitas.

Con relación a la zona de fronteras, teniendo en cuenta que en general resultan ser territorios deprimidos, sin mayor capacidad económica, pero a la vez con un enorme potencial dada la capacidad de generar intercambios, propuso reformas legales y acciones económicas y sociales, orientadas a mejorar la calidad de vida de la población y fortalecer su condición de zona de fronteras. Mencionó la intención de fortalecer la infraestructura productiva y de servicios en dichas zonas. Buscando motivar la inversión privada en estas regiones y en las zonas portuarias para facilitar el comercio internacional.

En la actualidad Ernesto Samper, es el secretario general de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR una reunión de países suramericanos que busca motivar la armonía entre los países de la región y contribuir con la cooperación subregional. Ha sido este contexto desde donde ha tenido mayor posibilidad de hacer presencia en América Latina, como ya se mencionó su gobierno fue muy complicado y su capacidad de interactuar con otras regiones fue muy limitada. Sin embargo, en su cargo actual Samper goza de la cercanía de gran parte de los gobiernos y gobernantes de la región, aunque particularmente con la crisis humanitaria generada por el presidente venezolano Nicolás Maduro, Unasur, a través de su secretario general no ha tenido el protagonismo que se habría esperado y ha dejado al descubierto una alineación subregional con los intereses venezolanos, mientras que Colombia no ha logrado convocar ni siquiera a los cancilleres, en el seno de la OEA.

Pastrana y sus relaciones con América Latina (1998-2002)

Fue una administración estratégica, llena más de impulsos que de aciertos. En este sentido se destaca que Venezuela constituyó la segunda prioridad geográfica de la administración Pastrana. Puesto que este ha sido tradicionalmente un país de enorme importancia para Colombia, dada la actividad de la zona fronteriza y el hecho de que ambos fueran los países más activos de la Comunidad Andina, y pertenezcan también al Grupo de los Tres (con México) y a la Asociación de Estados del Caribe. Los dos son los únicos países latinoamericanos que a su vez son andinos, amazónicos y caribeños. Pero se superponen a una circunstancia coyuntural ante las declaraciones y posiciones internacionales del expresidente Hugo Chávez, y en especial por su posición crítica frente al *Plan Colombia* y su simpatía con actores del conflicto interno colombiano, diferentes al estado”⁴⁹⁰. Lo que afectó bastante la economía Colombiana y su relación con Latinoamérica, especialmente cuando se estaban haciendo esfuerzos para superarla crisis económica que dejó la administración Samper con una descontrolada liberalización del comercio.

A pesar de todo aun cuando se crearan presiones tanto en un país del norte y un vecino “La política exterior colombiana ha sido en este punto más inclusiva que excluyente, e incluso se puede registrar el hecho verdaderamente excepcional de que, en el lanzamiento formal de las negociaciones de paz con las FARC, se hubiera contado con la presencia del Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, asunto que fue interpretado de manera muy diversa en Colombia y fuera del país”⁴⁹¹.

Fue durante el gobierno Pastrana cuando Nicaragua demandó ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya el tratado de 1928 en relación con los límites y aguas marinas y submarinas que rodean a San Andrés, Providencia y Santa Catarina. El

⁴⁹⁰CARDONA Diego, “La política exterior de la administración pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar”, Revista Colombia Internacional, No. 53, disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/386/index.php?id=386>, (consultado el 12 de junio de 2014).

⁴⁹¹Ibid

tema fue centro de debate en el seno de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores; el consenso bipartidista allí expresado llevó a un proceso de preparación gradual y sistemática frente a dicha demanda ante la Corte. Sin embargo ello se quedó solo en un consenso político pero no se hicieron profundos esfuerzos en los aspectos, legales, constitucionales y de la normatividad internacional donde se pudiera dar un veredicto en contra, lo que trajo graves consecuencias

Pastrana buscó darle nuevo aliento al Grupo de Río y la Comunidad Andina. Un capítulo interesante ha sido el relanzamiento formal del Grupo de los Tres (G-3) integrado por Colombia, Venezuela y México, hecho sucedido a comienzos de 2001 en Caracas. En este sentido, los jefes de estado siguieron las recomendaciones de un grupo de reflexión transnacional, compuesto por académicos, empresarios y otras personalidades⁴⁹².

Hay que destacar que “el relanzamiento del grupo se efectuó sobre la base de que su función política fundamental es la concertación entre los tres gobiernos en los temas de interés común, y en la parte económica, se redujo el número de Grupos de Alto Nivel existentes para concentrarse en comercio, infraestructura, y educación y cultura, los cuales tienen su propia dinámica. Es este un mecanismo que seguramente será utilizados profusamente en el futuro, en la medida en que es del interés de los tres países⁴⁹³.”

El presidente Pastrana reflejó una política internacional vista desde el globalismo transnacional plantea que “Las relaciones internacionales” son sólo aquellas que tienen lugar entre unidades estatales; a diferencia de las “relaciones transnacionales” que corresponden a aquellas que se producen a través de las fronteras de un Estado. En este sentido, Keohane y Nye⁴⁹⁴ definen las relaciones transnacionales como “contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras del Estado que no están controladas por los órganos centrales encargados de la política exterior de los gobiernos. Entonces,

⁴⁹²Ibid. p. 1.

⁴⁹³Ibid. p. 1.

⁴⁹⁴Citados en ARENAL Celestino, *“Introducción a las relaciones internacionales”*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, p. 275.

y en base a esta definición, es posible determinar cinco efectos de las relaciones transnacionales en la política mundial⁴⁹⁵:

- a. “La promoción de actitudes de cambio en las personas que han participado en las mismas o han sido afectadas por ellas, que pueden tener importantes consecuencias para las políticas estatales.
- b. Promoción del pluralismo internacional, que significa el enlazamiento de los grupos de interés nacional en estructuras transnacionales con objetivos de coordinación.
- c. La creación de dependencias e interdependencias entre los gobiernos.
- d. La creación de nuevos instrumentos de influencia que los gobiernos pueden utilizar respecto a otros, por ejemplo, la búsqueda de apoyo de los gobiernos del apoyo de los inversionistas en su política exterior.
- e. La aparición de actores internacionales no gubernamentales autónomos o casi autónomos con políticas exteriores privadas que pueden deliberadamente oponerse o determinar las políticas estatales⁴⁹⁶. Especialmente en su interés de recibir un apoyo mediador por parte de México en caso de presentarse diferencias con Venezuela, o también la posibilidad de influir en Centroamérica por medio de México para dinamizar la realidad política y económica de Centroamérica y el Caribe.

Relaciones entre Colombia y América Latina en el gobierno Uribe (2002-2010)

En lo que respecta a la Política Exterior del presidente Uribe en Latinoamérica, se realizaron dos viajes relámpagos con los que cubrió, gran parte de los vecinos: Quito y Lima, Brasilia y Caracas. Con la elección del excanciller de Colombia Guillermo Fernández de Soto para la Secretaria General de la Comunidad Andina, se consolidó el interés de Colombia en esta organización subregional y se le dio un mayor peso político a sus actividades. Además el Presidente le trazó una ruta a la Comunidad Andina: “la

⁴⁹⁵Hormazábal S. Ricardo. Carreño L. Eduardo. *Introducción a la teoría de las relaciones internacionales. Relaciones Internacionales – Administración pública -Paradigmas de las relaciones internacionales*. Documentos de Apoyo Docente - N.º 14. (Citado el 18 de 2014). Disponible en: http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto_de_asuntos_publicos/h200710261441dad14.diciembre.pdf. INAP. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Gobierno y gestión pública. Chile. 2006. p. 29.

⁴⁹⁶Ibid. p. 29, 30.

economía andina requiere más voluntad y resultados”⁴⁹⁷. Uribe se propuso brindarle aun enfoque geopolítico a las relaciones internacionales con Latinoamérica, lo que le permitió activar la discusión alrededor de intercambios entre los países de la región.

Propuso llevar a cabo un proceso de integración y alianza económica en la cual todos los países hicieran un esfuerzo unido en unificarse económicamente a un largo plazo, pues exponía que

Resulta equivocado considerar que con trabas comerciales dentro de la región alguno de nuestros países no pueda acelerar el crecimiento. Avanzaremos hacia la armonía en tasa de cambio competitiva, baja inflación, endeudamiento prudente y equilibrio fiscal. A partir de allí pensemos en una moneda única, nuestra, que podamos orientar. Sin embargo las relaciones con los vecinos, como consecuencia del Plan Colombia, han sido alteradas pues se sienten injustamente amenazados⁴⁹⁸.

Con Uribe se generó un rompimiento en las relaciones con los países vecinos, debido a su cercanía con el gobierno republicano de Bush, quien en aras de luchar contra el terrorismo consolidó una alianza más personal que oficial con Uribe y avanzaron en la instalación de bases militares y programas de entrenamiento contrainsurgente y antinarcóticos en el país. En ese contexto, el conflicto armado colombiano y la cercanía con Estados Unidos, representó para los vecinos subcontinentales una amenaza, al reconocer que Colombia era el país de derecha en la región, mientras que la mayoría de los demás países eran próximos a la izquierda.

Sin embargo el hecho más trascendental fue el que correspondió al asesinato del guerrillero de las FARC Raúl Reyes en tierras ecuatorianas, y la conformación posterior del bloque Venezuela, Ecuador y Bolivia en contra de Colombia, en señal de protesta por la violación de soberanía ecuatoriana.

Sin embargo, las relaciones más difíciles fueron evidentes entre Colombia y Venezuela, por la figura de ambos caudillos presidencialistas. Chávez y Uribe.

⁴⁹⁷ RAMIREZ Augusto, “*La política exterior del presidente Uribe*”, disponible en: <http://augustoramirez-ocampo.com/inicio/la-politica-exterior-del-presidente-uribe/>, Bogotá. D.C., 2002, (consultado el 23 de mayo de 2014).

⁴⁹⁸ Ibid

Aunque hubo tensión durante los 8 años de gobierno de Uribe, no hubo enfrentamientos más que verbales. Sin embargo, comenzó una carrera armamentista en Venezuela que iba acompañada de una cercanía importante hacia la Federación Rusa, de quien recibió apoyo militar, entrenamiento y le compró importante arsenal. De la misma manera, la proximidad de Chávez con Mahmud Ahmadineyad, ex presidente de Irán, llamaba la atención, de una manera casi provocadora, en virtud de que Ahmadineyad representaba al gran opositor norteamericano, que amenazaba con producir energía nuclear, generar enriquecimiento de uranio, con la posibilidad de construir una bomba nuclear, tal como, apoyar a Venezuela en la misma causa. Por supuesto la figura de Chávez, organizando el bloque antinorteamericano, junto con Castro, Ortega, Morales y en parte Correa, generó cierta presión hacia Colombia y particularmente hacia Uribe.

Uruguay, Brasil, Argentina, Paraguay, no tuvieron mayores comentarios, más allá de los que surgían en UNASUR, donde Colombia no tuvo mayor representación, a pesar de que sería la excanciller colombiana María Emma Mejía quien ejercería como secretaria general de dicha organización.

Uribe fue para Latinoamérica un presidente déspota, próximo al interés norteamericano y distante a las intenciones del sub continente. Probablemente tuvo más enemigos que aliados, sin embargo, el contraste entre su método guerrillero y los resultados en torno a la disminución de la capacidad de la guerrilla, llamó la atención, incluso por el respeto de los derechos humanos y su cercanía de otros días con el paramilitarismo.

La figura del conflicto armado colombiano, generó un debate regional sobre la amenaza que representaba y su impacto en los países limítrofes, considerando:

- a) Efectos militares de la confrontación, que se remontan, por lo menos a los años 70s –ataques a sus fuerzas militares, secuestros, utilización de su territorio como retaguardia-
- b) El desplazamiento poblacional que cada vez es más preocupante –refugio internacional es la expresión de la ONU- a pesar del sub-registro existente; según CODEES hasta marzo-2005 han solicitado refugio en Ecuador 30.932 personas –en Ecuador se manejan cifras por encima del medio millón- y en Venezuela hasta Abril-2005 hubo 5.058 solicitudes de refugio.
- c) La militarización de las fronteras –fuertes dispositivos militares para contener la expansión del conflicto armado colombiano, sin aceptar estrategias para involucrarse en el mismo.

- e) Obstáculos a los necesarios procesos de integración económica regional.
- f) Contribuye a la inestabilidad política regional”⁴⁹⁹.

Álvaro Uribe tuvo un manejo de las relaciones internacionales próximo al *Realismo*, el cual esencialmente se pueden distinguir algunos puntos relevantes, como son: “el estado” como unidad de análisis, pues se considera al estado como un unificador y que es un ente que actúa de una forma racional. La problemática de estudio se encuentra centrada en “la seguridad nacional”, en este aspecto se encuentra que la supervivencia del estado es una de las prioridades esenciales de este mismo en un medio en el cual la amenaza se constante y hostil. En el tercero se hace referencia al constante choque entre estados o conflicto entre estos mismos”⁵⁰⁰. La sensación de seguridad que se vivió en su gobierno y que sirvió para atraer inversión extranjera, pudo tener relación con logros militares, pero también con la construcción de un ambiente de confianza, haciendo uso de los medios de comunicación, que al pertenecer a los grupos económicos, fueron muy cercanos al gobierno y se prestaron para contar la historia de los logros en seguridad.

Santos y sus relaciones con América Latina (2010-2014)

El estilo de gobernar de Santos, es opuesto al de Uribe, el primero es diplomático y conciliador y calculador y el segundo es directo, astuto y emocional. Con la llegada de Santos, se ha visto una reconfiguración de las relaciones internacionales para Colombia. Su cercanía con cargos internacionales le han permitido tener un manejo de las relaciones con otros Estados más acorde con las condiciones actuales. La globalización es el contexto en que Santos ha considerado sus decisiones de política exterior.

Mientras Uribe se enfrentaba de forma personal contra Chávez, Santos ha dejado pasar ofensas sin fundamento y ha mantenido unas relaciones en el límite de lo práctico. En donde la cordialidad sirve para obtener los resultados que se necesitan. Sin embargo, en

⁴⁹⁹ Ibid. p. 1.

⁵⁰⁰ HERNANDEZ Sergio, “Teorías de las Relaciones Internacionales y sus paradigmas”, disponible en: <http://teorias-internacionales.blogspot.com/>, (consultado el 21 de octubre de 2013).

los momentos en que la firmeza y defensa de los intereses colombianos lo han exigido, ha actuado pasando incluso por encima de la tradición sumisa de Colombia y ha avanzado hacia una autodeterminación reconociendo con claridad lo que puede ser mejor para el país.

Los lineamientos de la actual administración en términos de política exterior, corresponden a que:

El Estado continuará posicionando los logros alcanzados como referente internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas, el terrorismo, el fortalecimiento institucional, y el compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos. (...) Se fomentarán las relaciones bilaterales con los países en los que no se ha hecho suficiente énfasis hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y lograr más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico. Así mismo, se continuarán profundizando las relaciones con los socios tradicionales y estratégicos del país⁵⁰¹.

La política exterior se enfoca en buscar herramientas para la competitividad ante los TLC y atraer más inversionistas latinoamericanos al país, construir mejores alianzas económicas estratégicas, geopolíticas, militares y científicas, para ganar mayor autonomía y liderazgo en la región.

Santos realizó visitas oficiales a Venezuela y Cuba para iniciar un Proceso de Paz con el que ha querido restablecer el equilibrio político que se ha perdido por el conflicto armado interno en los últimos 65.

En este sentido se ha trabajado dentro de los siguientes lineamientos:

- Se afianzaron los vínculos económicos, sociales, comerciales y políticos con América Latina y el Caribe.
- La normalización de las relaciones con Venezuela y Ecuador se hizo sobre bases de confianza, diálogo y con unos parámetros claros donde la seguridad y el desarrollo del país continuarán siendo prioridad.
- Se continuarán fortaleciendo las diversas comisiones que manejan los temas fronterizos, comerciales y de seguridad, entre otros.

⁵⁰¹MRE, "Principios y lineamientos de la política exterior Colombiana". disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>, (Consultado el 18 marzo de 2014)

- Con mayor presencia del Estado, se promoverá el desarrollo social y económico de las regiones fronterizas. Se fomentará así la integración con los países vecinos.
- El plan de desarrollo en zonas de frontera le hará frente a las necesidades básicas de la población con proyectos sociales y económicos, desde una perspectiva participativa, integral, diferenciada y sostenible.
- Se buscará ampliar la participación de Colombia en la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR-, la Comunidad Andina, el Proyecto Mesoamérica, el ARCO del Pacífico, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- México, Perú y Chile, socios del Arco Pacífico Latinoamericano, serán aliados para fortalecer las capacidades y abrir mercados a través del Área de Integración Profunda.
- Se dará continuidad a la Estrategia de Cooperación Sur – Sur de Colombia con los países de la Cuenca del Caribe y Mesoamérica.
- Se proyectará liderazgo en la ayuda y la cooperación internacional en la recuperación política, económica y social de Haití⁵⁰².

Podría considerarse que gran parte de los planteamientos de política exterior del gobierno Santos se enmarcan dentro de los siguientes parámetros:

- a. “Una tendencia hacia la multipolaridad y el ensanchamiento del margen de maniobra de una creciente gama de países ha tendido a erosionar el rígido sistema de estratificación internacional que imperó durante la postguerra y a reducir la abrumadora importancia atribuida en este período a las consideraciones vinculadas con la seguridad militar, abriendo paso al surgimiento de otros intereses en el plano interno e internacional.
- b. Se produce una expansión de la sociedad civil y cambios en su relación con el Estado; la cual presiona a éste para que asuma una gama cada vez más amplia de funciones y posteriormente disputa con él el cumplimiento de las mismas.
- c. La configuración de la agenda internacional se vuelve cada vez más amplia, compleja y menos jerarquizada; y junto con el tema de la seguridad nacional emergen otros vinculados con el desarrollo económico, el progreso tecnológico, el bienestar social, la identidad cultural y la calidad de vida, que interesan a un creciente número de grupos civiles organizados⁵⁰³

⁵⁰² Ibid.

⁵⁰³ HORRAZABAL Ricardo. CARREÑO Eduardo, “Introducción a la teoría de las relaciones internacionales. Relaciones Internacionales – Administración pública -Paradigmas de las relaciones internacionales”, disponible en: http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto_de_asuntos_publicos/h200710261441dad14.diciembre.pdf. INAP. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Gobierno y gestión pública. Chile. 2006. p. 43. (consultado el 3 de marzo de 2014)

Las intenciones de Santos reflejan un manejo más acorde de la política exterior, enmarcada en un momento histórico de necesaria interacción con los demás Estados, empresas, actores del orden internacional. El acompañamiento que ha recibido de parte de la comunidad internacional al proceso de paz, puede señalar que se ve con buenos ojos en el mundo el esfuerzo por avanzar hacia el desarme, desmovilización y vinculación a la vida civil por parte de las FARC. Lo que no debe entenderse como la paz, pero sí como parte importante del proceso. Si bien los avances más significativos en la mesa de negociación deberían ser proporcionales a los cambios institucionales, lucha contra la corrupción, eficiencia en la distribución de la riqueza, creación de oportunidades para la población más vulnerable, entre otros; el papel de la comunidad internacional, será determinante. Su apoyo en la creación de proyectos productivos y generación de empleo, tal como en transferencia de tecnología contribuirá notablemente con el éxito del ejercicio.

IV.

POLÍTICA EXTERIOR Y PRESIDENCIALISMO

Uno de los elementos por los que más se reconoce a Montesquieu y su libro *El Espíritu de las Leyes* es su aporte a la interpretación del Estado desde la división de poderes. Si bien en la antigua Grecia Aristóteles ya se refería al tema, sería a la luz de los planteamientos de Locke que se reconoce con mayor claridad su influencia sobre los planteamientos de Montesquieu. No en vano su fascinación por los avances ingleses en materia política luego de la Revolución Gloriosa de 1688. Sin embargo, es su capacidad creativa la que le otorga a su versión una validez y vigencia determinantes.

Antes de Montesquieu ya Locke había reconocido la división de poderes para salvaguardar la libertad de los ciudadanos. Reconocía el peligro de la concentración del poder en una sola voluntad, ya fuera un individuo o una colectividad. Sin embargo, la diferencia fundamental entre ambos reside en que Locke parte del principio de un pacto social creador de la sociedad civil, mientras que Montesquieu rechaza éste punto de partida y busca hacer imposible el despotismo y dar viabilidad a la libertad política. Mientras que Locke deposita en la soberanía del pueblo la tutela de los diferentes poderes. Montesquieu establece la separación de poderes, asignándolos a personas o cuerpos diferentes, plenamente determinados por el rol de su competencia. Locke subordina al legislativo los otros dos poderes, mientras que Montesquieu busca asociar desde la carta constitucional la división de poderes y la teoría de la combinación de las tres formas de gobierno mencionada al inicio de la segunda parte de su ensayo.

Rechaza abiertamente las formas de gobierno despóticas. Para garantizarlo, Montesquieu considera que es imprescindible la separación de poderes. Muy influenciado por Locke, desarrolla su concepción liberal, y además de considerar la necesidad de separar el poder ejecutivo del poder legislativo, piensa que también es

preciso separar el poder judicial. Esta separación de los tres poderes ha sido asumida y aplicada por todos los gobiernos democráticos posteriores⁵⁰⁴.

Escribió Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* capítulo VI, De la Constitución de Inglaterra:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el (...) de las cosas pertenecientes al derecho de gentes, y el ejecutivo de las que pertenecen al civil. Por el primero, el príncipe o magistrado hace las leyes para cierto tiempo o para siempre, y corrige o deroga las que están hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones; y por el tercero, castiga los crímenes o decide las contiendas de los particulares. Este último se llamará poder judicial; y el otro simplemente poder ejecutivo del Estado. La libertad política, en un ciudadano, es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para que se goce de ella, es preciso que sea tal el gobierno que ningún ciudadano tenga motivo de temer a otro. Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona (...) entonces no hay libertad, porque es de temer que (...) hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo⁵⁰⁵.

Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador y, estando unido al segundo, sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma que un agresor. En un Estado en que un hombre solo o una corporación (...) administrasen los tres poderes (...) todo se perdería enteramente (...). El poder judicial no debe confiarse a un senado permanente y sí a personas elegidas entre el pueblo en determinadas

⁵⁰⁴ MONTESQUIEU Charles, Disponible en: <http://thales.cica.es/rd/Recursos/rd99/ed99-0257-01/montes.html> (consultado el 30 de agosto de 2012)

⁵⁰⁵ MONTESQUIEU Charles, *“El espíritu de las leyes”*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1972, Cap. VI

épocas del año, de modo prescrito por las leyes, para formar un tribunal que dure solamente el tiempo que requiera la necesidad⁵⁰⁶.

De este modo el poder de juzgar, tan terrible en manos del hombre, no estando sujeto a una clase determinada, ni perteneciente exclusivamente a una profesión se hace, por decirlo así, nulo e invisible. Y como los jueces no están presentes de continuo, lo que se teme es la magistratura y no se teme a los magistrados. Y es necesario también que en las grandes acusaciones el criminal, unido con la ley, pueda elegir sus jueces, o cuando menos recusar un número tan grande de ellos que los que resten se consideren elegidos por él⁵⁰⁷.

En conjunto, la valoración de Montesquieu hecha por sus contemporáneos –que su importancia consistía en haber extendido y robustecido la creencia en las instituciones británicas como medio de libertad política- no era equivocado. El haber residido en Inglaterra le libró del prejuicio de que la libertad política depende de una virtud superior que solo hubieran conocido los romanos y que sólo se había dado en una ciudad-estado. Con lo que fundamentó su arraigada repugnancia hacia el despotismo y sugirió un procedimiento que permitiera remediar los malos efectos del absolutismo en Francia⁵⁰⁸.

Probablemente no es cierto que Montesquieu creyera posible imitar en Francia el gobierno inglés, pero ciertamente el libro XI del *Espíritu de las Leyes* en el que atribuyó la libertad de que gozaba Inglaterra a la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a la existencia de pesos y contrapesos entre los poderes, estableció esas doctrinas como dogmas del constitucionalismo liberal. La amplitud de la influencia ejercida por Montesquieu en este aspecto es indiscutible y puede verse en las declaraciones de derechos de las constituciones norteamericanas y francesas⁵⁰⁹.

⁵⁰⁶ Ibid.

⁵⁰⁷ Ibid.

⁵⁰⁸ SABINE George, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p.427.

⁵⁰⁹ Ibid.

Sin embargo, la idea de forma mixta en el gobierno se le atribuye a Platón y sería usada por Solivio para dar respuesta a la estabilidad del gobierno en Roma. Montesquieu, incorpora el sistema de pesos y contrapeso en diversas partes de una constitución. Las ventajas generales de las instituciones representativas o las específicas del sistema de jurados o de una nobleza hereditaria, no tenían nada que ver con la separación de poderes. La forma específica de su teoría se basaba en la proposición de que todas las funciones políticas tienen que ser por necesidad clasificables como legislativas, ejecutivas o judiciales y, sin embargo, no dedica el menor estudio a este punto crucial⁵¹⁰.

Al referirse a la división de poderes Montesquieu busca asegurar la libertad de los individuos gracias a la desconcentración del poder y de este modo, buscar la libertad de los hombres, entendida como la posibilidad de realizar todo aquello que no está prohibido por la ley. Una razón fundamental para ello era la necesidad de evitar los abusos de los gobernantes, limitando sus facultades de incrementar su poder, pues él mismo afirmaba que: “Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve impulsado a abusar de él y a llegar hasta donde encuentra límites”⁵¹¹.

En este punto añadió Montesquieu una afirmación crucial, sobre la que elevó el mecanismo de pesos y contrapesos que protegía la libertad. Para que no se pueda abusar del poder hace falta que, por la disposición de las cosas, el poder frene el poder. Una constitución puede ser tal que nadie se vea constreñido a hacer cosas a las que la ley no le obliga, y a no hacer aquellas que la ley le permite⁵¹²

Antes del libro XI, Montesquieu había presentado una teoría clásica, distinguiendo formas políticas diferentes, describiendo su economía y su dinámica propias. A continuación, se despojaría de la máscara del historiador sin pasión, es decir, si es posible convencerse de ello, del gentilhomme de partido, para proponer al público el ideal de un pueblo con dos cámaras, una asamblea del tercer estado, y jueces elegidos

⁵¹⁰ Ibid.

⁵¹¹ OpCit, MONTESQUIEU, 1972, libro 11.

⁵¹² SCHWARTZ Pedro, “En busca de Montesquieu Democracia y Mundialización”, Madrid, Real academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005, p. 59.

(...) Montesquieu alcanzaría la esfera de lo político y mostraría su genio en una teoría del equilibrio de poderes tan bien dispuesta, que el propio poder resulte el límite del poder, resolviendo así de una vez para siempre el problema político que se reduce al uso y al abuso del mismo⁵¹³.

El sistema de pesos y contrapesos

Inglaterra le sirvió a Montesquieu para entender el manejo de la libertad política moderna. Su paso por el Reino Unido inspiró su crítica del régimen absolutista de Luis XIV y sus herederos. Allí encontró las bases para oponerse al despotismo con argumentos. Así, consideró que la libertad inglesa se debía a la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y el mecanismo de los pesos y contrapesos.

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se concentran en la misma persona o colectivo, no existe libertad; falta la confianza. Se puede temer que hagan leyes tiránicas y las ejecuten buscando favorecerse. No hay libertad si el poder de juzgar no está suficientemente separado del legislativo y el ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor⁵¹⁴.

Montesquieu modifica la antigua teoría de las formas mixtas de gobierno para convertir la idea de la separación de poderes en un “sistema de frenos y contrapesos jurídicos”⁵¹⁵. La única vía para controlar el poder es oponerle otro poder. Que el poder controle al poder es la norma fundamental, la divisa del constitucionalismo. Con lo que se consigue el objetivo de un régimen moderado.

⁵¹³ ALTHUSSER Louis, *“Montesquieu La política y la historia”*, Barcelona, Editorial Ariel, 1974, p.119.

⁵¹⁴ OpCit, MONTESQUIEU, 1972, Libro XI, cap. VI.

⁵¹⁵ Op Cit, SABINE, 2002, p. 412

La moderación es el resultado de una forma política inteligente, es la capacidad de calcular correctamente la consecuencia social más probable de las acciones y actuar en forma consecuente. La moderación es una virtud pública, no privada; pero, sin restricciones impuestas institucionalmente, la política moderada no sería fácil de concebir. Para conseguirlo entonces se debe contar con un sistema judicial que se afirme en jueces imparciales que ejerzan como protectores de la libertad. Montesquieu no se preocupa por el fundamento del poder político, por la legitimidad o el surgimiento de la autoridad sino por sus consecuencias; lo que lo conduce a reconocerlo como una amenaza: quien lo tiene podrá abusar de él. Incluso hasta el poder legítimo es una amenaza, que se recrea desde las instituciones, por lo que son las mismas las que deben oponerse con pesos y contrapesos.

A Montesquieu le interesaba proponer un arreglo institucional que organizara y distribuyera las funciones públicas. Buscando otorgar libertades individuales en el marco de un Gobierno que ejerciera desde la moderación. Es decir, un gobierno que se apegara a la división de poderes y la ley, contrario al gobierno despótico, que no tenía leyes ni frenos. Sin embargo, los críticos de Montesquieu aseguraron que la división de poderes omitía la soberanía. A pesar de eso, la interpretación propuesta por el autor se refería a que lo que se divide no es el poder sino las funciones. La separación de poderes busca que no se abuse del mando y entonces, que se dispongan institucionalmente los frenos o pesos y contrapesos sobre los distintos poderes.

a. El Poder presidencial en Colombia y sus modificaciones en el tiempo

Cuando yo era chico me decían
que cualquiera podía llegar
a presidente de la nación;
estoy empezando a creerlo.
Clarence S. Darrow

El inicio del poder presidencial en Colombia se remonta a la colonia, específicamente al grito de independencia el 20 de julio de 1810. El primer presidente colombiano fue

Miguel Pey Andrade. Sin embargo, podría decirse que el verdadero poder presidencial comienza con el venezolano Simón Bolívar después de la Batalla de Boyacá el 7 de Agosto de 1819.

En los años que siguieron a este acontecimiento el poder presidencial evolucionaría de forma tal que se llegó a conformar un primer frente nacional en el cual, con Bolívar a la cabeza, se fundaría lo que es hoy el partido conservador y con su sucesor Francisco de Paula Santander a la cabeza nacerían las bases de lo que hoy se conoce como el partido liberal, ambos partidos relacionan sus ideas con el federalismo y centralismo de la época independista.

Sin embargo, luego de muchos años de ir acabando con la influencia colonial a finales del siglo XIX se generaron grandes rompimientos que marcaron el cambio de la estructura socioeconómica colonial imponiendo una gran cantidad de ideas liberales, dando paso a un sistema capitalista. La constitución de Rionegro (1863-1886) representó el triunfo de los intereses del libre cambio y de las libertades absolutistas.

El presidencialismo es un sistema de organización política en que el presidente de la república es también jefe del poder ejecutivo, es unipersonal, aunque se auxilia de organismos para cumplir sus diversas funciones, tanto en la administración pública como en la gobernabilidad misma⁵¹⁶.

Luego de la independencia en 1810 del territorio que en ese tiempo estaba conformado por lo que hoy en día es Colombia, Panamá, Venezuela y Ecuador, se quería crear una constitución que fuera totalmente independiente de España, siendo el congreso de Angostura donde se formularían los principios fundamentales de Colombia. La Gran Colombia, se guiaría por el centralismo y por un régimen presidencial, todo este proceso finalizaría con su aprobación en febrero de 1821. Se esperaba que la nueva constitución no tuviera mayores modificaciones, sin embargo, la separación de Venezuela y Ecuador en 1830, representó la pérdida de vigencia de la carta constitucional.

⁵¹⁶WORD REFERENCE.Definición presidencialismo.<http://www.wordreference.com/definicion/presidencialismo>. Citado en 22 de abr. de 14

Entre 1832 y 1886 existieron 6 constituciones. En 1832 se decidió crear una nueva constitución bajo un régimen presidencial, permitiendo así que Francisco de Paula Santander fuera el presidente e Ignacio de Marqués el vicepresidente. Además, en esta constitución se le dio más poder y representación a las provincias junto con el nuevo nombre del país el Estado de la Nueva Granada⁵¹⁷.

Luego de varios años de enfrentamientos y Guerra civil, en la llamada guerra de los conventos o de los supremos, llegó al poder Pedro Alcántara Herrán. Con el fin de esta guerra, se decidió crear una nueva constitución, con la que se otorgó más poder al presidente, justificando que es la mejor manera de mantener controlado al Estado y evitar de nuevo otra guerra civil, además de una fuerte reforma educativa.

A mediados del siglo XIX se originan los partidos políticos tradicionales de Colombia. El primero fue el partido liberal creado en 1848, por José Ezequiel Rojas. En 1849 Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro propusieron el programa conservador. La creación de estos dos partidos generó una división en el territorio nacional, la primera estaba compuesta por las clases sociales de comerciantes, indígenas, esclavos y artesanos quienes consideraban que el Estado necesitaba un cambio. La segunda, las clases sociales que apoyaban y defendían a la tradición del país⁵¹⁸.

En 1853, se creó una constitución liberal, gracias al presidente José María Obando, quien llegó al poder el 1 de abril y en mayo de este mismo año empezó con esta nueva constitución, que fue ejecutada hasta septiembre. Esta nueva carta magna generó el inicio del federalismo, en donde se eliminó la esclavitud, el voto universal masculino y la separación entre la iglesia y el Estado.⁵¹⁹

⁵¹⁷BANCO DE LA REPÚBLICA, "*Constituciones que han existido en Colombia*", Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli57.htm>, (Consultado el 29 de junio de 2014).

⁵¹⁸PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. "*Origen de los partidos políticos tradicionales*", Disponible en: http://web.presidencia.gov.co/asiescolombia/historia_politica.htm (Consultado el 29 de junio de 2014).

⁵¹⁹BANCO DE LA REPÚBLICA. "*Presidentes Colombianos (1810-2014)*", Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli73.htm>, (Consultado el 29 de junio de 2014).

Mariano Ospina Rodríguez en 1858 dictó una constitución en donde se cambió el nombre del territorio nacional a Confederación Granadina, en la que se legalizó el federalismo que ya había iniciado en 1853, dando paso a que cada el Estado central solo interviniera en casos excepcionales y los Estados tuvieran la libertad de crear sus propias leyes.

En 1860 el general Tomás Cipriano de Mosquera lideró el enfrentamiento contra los centralistas en cabeza de Mariano Ospina Rodríguez. El fin de la guerra trajo consigo, la redacción de la constitución de 1886⁵²⁰ y el desplazamiento de los liberales del poder⁵²¹.

Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, en la cabeza del movimiento de la Regeneración Conservadora, fueron los redactores de la carta constitucional de 1886⁵²². Los liberales

⁵²⁰ La constitución de 1886 en su título XI, ofrecía las siguientes facultades al Presidente:

Artículo 120.- Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

1. Nombrar y separar libremente los Ministros del Despacho;

9. Dirigir, cuando lo estime conveniente, las operaciones de la guerra como jefe de los Ejércitos de la República. Si ejerciere el mando militar fuera de la capital, quedará el Vicepresidente encargado de los otros ramos de administración;

10. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás Potencias o Soberanos, nombrar libremente y recibir los Agentes respectivos, y celebrar con Potencias extranjeras tratados y convenios.

Los tratados se someterán a la aprobación del Congreso, y los convenios serán aprobados por el Presidente en receso de las Cámaras, previo dictamen favorable de los Ministros y del Consejo de Estado;

11. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del Territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización cuando urgiere repeler una agresión extranjera; y ajustar y ratificar el tratado de paz, habiendo de dar después cuenta documentada a la próxima legislatura;

12. Permitir, en receso del Senado, y previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República;

13. Permitir, con el dictamen del Consejo de Estado, la estación de buques extranjeros de guerra en aguas de la Nación;

18. Dar permiso a los empleados nacionales que lo soliciten, para admitir cargos o mercedes de Gobiernos extranjeros;

19. Expedir cartas de ciudadanía conforme a las leyes;

Artículo 121.- En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.

Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias.

Artículo 127.- El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el período inmediato, si hubiere ejercido la Presidencia dentro de los dieciocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección.

El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis últimos meses precedentes al día de la elección del nuevo Presidente, tampoco podrá ser elegido para este empleo.

⁵²¹ BANCO DE LA REPÚBLICA, "Historia Constitucional", Disponible en: <http://www.bancrepultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli55.htm>, (Consultado el 23 de agosto de 2013).

⁵²² MEMO.COM.CO, "La crisis del estado radical", Disponible en: <http://www.memo.com.co/fenonino/aprenda/historia/estado-radical.html>, (Consultado el 23 de agosto de 2013).

se dividieron en dos grupos. Quienes querían que la constitución de 1858 se mantuviera y aquellos que se aproximaban a las ideas y al poder conservador.

La constitución de 1886 buscaba mantener un equilibrio entre el poder del Estado y las libertades individuales, para lo cual se cambió el nombre de Estados, por Departamentos, que serían autónomos administrativamente, pero en lo político se regirían por los lineamientos del gobierno central. Lo más importante era mantener un poder ejecutivo fuerte que generó que el período presidencial se aumentara a 6 años. Se declaró un solo ejército para todo el territorio, en el aspecto educativo la iglesia católica sería la encargada de la educación pública, además se decidió que el catolicismo era fundamental en el orden social y que era responsabilidad del Estado protegerlo. Los hombres mayores de 21 años con un oficio y con un salario mayor de 500 pesos al año, eran los encargados de elegir al presidente y al vicepresidente.

Se hicieron varias reformas en la constitución de 1886⁵²³, sin embargo, la más significativa antes de la constitución de 1991, sería la reforma de 1910 que permitió que se disminuyera el poder presidencial, dando como resultado que el período presidencial fuera de 4 años, además de que se estableció la elección directa de los presidentes. Algunas otras reformas permitieron la actualización de las entidades públicas de acuerdo con las necesidades y de la dinámica política.⁵²⁴

Luego de 105 años de la constitución de 1886, el 4 de Julio de 1991 nacería una nueva carta magna, motivada por un movimiento estudiantil en un contexto de violencia producida por el narcotráfico, por el tema de la extradición. Se crearía una asamblea nacional constituyente, definida como *“una institución que se crea específicamente para la creación o la modificación de una constitución nacional”*⁵²⁵.

⁵²³UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA, *“Constitución de 1886”*, Disponible en: http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho/derecho_constitucional/constitucionalismo_colombiano_%20constituci%C3%B3n1886.htm, (Consultado el 23 de junio de 2014)

⁵²⁴BANCO DE LA REPÚBLICA, *“La reforma a la constitución de 1886 permite la elección del presidente por voto directo del pueblo”*, Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/linea-de-tiempo/voto-directo-regeneracion>, (Consultado el 23 de junio de 2014).

⁵²⁵DEFINICIÓN.DE, Disponible en: <http://definicion.de/asamblea-constituyente/>, (Consultado el 23 de junio de 2014).

La falta de garantías proporcionadas por la constitución de 1886 para el ejercicio político de partidos distintos al liberal y conservador, así como la falta de representación de las minoría, también contribuyó con la iniciativa de la séptima papeleta que logró la participación ciudadana, logrando más del 50% de votantes, obteniendo una respuesta positiva de carácter obligatorio por parte del gobierno acerca de la creación de la Asamblea Nacional Constituyente.

La nueva constitución transformó el ejecutivo con una importante disminución de poder, fortaleciendo el “aparato de justicia, descentralizó el poder central y limitó el poder unilateral del presidente”⁵²⁶, buscando una democracia mucho más participativa con la elección de alcaldes, gobernadores, concejales y diputados por voto popular. En adelante el presidente no tendría las facultades de nombrarlos.

Las restricciones al poder presidencial continuarían pues la reelección sería prohibida, la constitución de 1886 permitía la reelección lo que siempre fue objeto de críticas, pues los ideales que controlaban el poder siempre se mantenían, ese control relegaba a las minorías y fallaba con cumplir los requisitos dentro de la definición de un Estado de derecho.

Se trató de una alternativa totalmente opuesta a la anterior: centralizaba el poder ejecutivo, devolvía la preeminencia de la iglesia católica en el manejo de la religión y la educación y establecía el Concordato con el Vaticano para la atención de tierras de misión dentro del territorio nacional. Presidencialista por excelencia, al punto de conceder amplias facultades al ejecutivo para casos de conmoción interior o guerra exterior, en su artículo 121 llegaba a darle a aquél tal superioridad que la mayor parte del tiempo de vigencia de esta carta el gobierno hizo uso de ella para atender emergencias internas y externas de todo orden, por ejemplo: régimen de aduanas, sueldos, instrucción pública, prensa, creación de entes administrativos, manejo de contratos con el Estado, reorganización de territorios o creación de la banca central. Los decretos leyes desde el ejecutivo se volvieron comunes y corrientes; la dirección del

⁵²⁶PACHÓN MONICA, “La constitución política 1991”, Disponible en: <http://www.uniandes.edu.co/xplorer/especiales/constituyente/pachon.html>, (Consultado el 23 de junio de 2014)

orden público quedó a su merced⁵²⁷. La Constitución de 1886 devolvió al país la organización centralista y otorgó grandes poderes al Gobierno Central y al presidente de la República⁵²⁸

La nueva constitución⁵²⁹, relegó al presidente de su facultad para intervenir en los organismos estatales distintos al ejecutivo. Le otorgó autonomía a la procuraduría, la fiscalía general de la nación, el banco de la república entre otras, y propuso la creación de la corte constitucional, como garante insigne de la constitución y la ley. Luego de tantos cambios en el poder ejecutivo, las responsabilidades del presidente de la república quedarían plasmadas en el capítulo primero del séptimo título de la constitución, dentro de las cuales las más relevantes cabe la pena mencionar son

⁵²⁷ UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA, "Constitución de 1886", disponible en: http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho/derecho_constitucional/constitucionalismo_colombiano_%20constituci%C3%B3n1886.htm, (consultado el 23 de agosto de 2013).

⁵²⁸ Ibid

⁵²⁹ TITULO VII, DE LA RAMA EJECUTIVA, CAPITULO 1, DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,

ARTICULO 188. El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

1. Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.
2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.
3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.
4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.
5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.
6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.
7. Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley.

En todo caso, el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes.

18. Conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, para aceptar, con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros.

ARTICULO 190. El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, ésta se aplazará por quince días.

ARTICULO 197. Modificado por el art. 2, Acto Legislativo 2 de 2004. El nuevo texto es el siguiente: "Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos". Ver Ley 1354 de 2009.

“nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República”⁵³⁰.

Las relaciones internacionales en la constitución de 1991, tienen las siguientes características según el capítulo 8 del título VII:

ARTICULO 224. Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado.

ARTICULO 225. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuya composición será determinada por la ley, es cuerpo consultivo del Presidente de la República.

ARTICULO 226. El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

ARTICULO 227. Desarrollado por la Ley 1157 de 2007. El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.⁵³¹

La reforma política del 2003 fue un intento para controlar lo que los servidores públicos pueden o no pueden hacer, lo que sería una contradicción con la constitución ya que las bases de esta reforma se refieren a depurar el procedimiento para la representación

⁵³⁰ *Constitución Política de Colombia*, Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> (consultado el 12 de junio de 2014)

⁵³¹ Op Cit, *Constitución Política de Colombia*.

democrática quien se encontraba con mucho vacíos dejados por la carta magna, pues lo que se esperaba fuera una mayor inclusión de las minorías para desarrollar una mejor democracia se vio afectada por el personalismo político, “el pluralismo partidista lo que genero fue un difícil dialogo entre el poder ejecutivo y legislativo, generando así que los actos legislativos se tornaran ineficientes y costosos”⁵³².

Los cambios políticos de la constitución en realidad no fueron los esperados, la corrupción, el clientelismo, el personalismo afectaron de manera directa lo que pretendía la considerada constitución de los derechos para el futuro colombiano, verdaderamente el poder presidencial fue limitado pero jamás debilitado.

Uno de los cambios más relevantes, que ha afectado el poder presidencial en los tiempos recientes en Colombia se dio en el acto legislativo 02 de 2004, donde se introdujo la figura de la reelección presidencial inmediata, esta aplicaría también a quienes hayan ejercido la presidencia antes⁵³³.

b. Reelección presidencial

“La reelección es un precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un período de tiempo previamente establecido por la constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo una o más veces para la misma posición, regularmente mediante referéndum en el cual participan la mayoría de los ciudadanos. También es conocida como continuismo”⁵³⁴.

Como lo expone la definición citada, la reelección presidencial es un evento de carácter político que puede convertirse en un continuismo de ideas, partidos, aciertos y

⁵³² CONGRESO VISIBLE, “*Reforma Política 2003*”, Disponible en:

<http://www.congresovisible.org/democracia/reformas/2003/> (consultado el 23 de abril de 2014).

⁵³³ CONGRESOVISIBLE.ORG, “*Reelección presidencial*”, Disponible en: <http://www.congresovisible.org/democracia/reformas/reeleccion/>, (consultado el 23 de junio de 2014).

⁵³⁴ PEREA Helena, “*La Reelección Presidencial en América Latina*”, En: Mundo Electoral [Base de datos en línea] [Actualizado 6 de septiembre de 2009]. Disponible en Internet: <file:///C:/Users/HOME/Documents/La%20Reelecci%C3%B3n%20Presidencial%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.%20Elena%20Perea%20D%C3%ADaz.htm>.

desaciertos que afectan en forma definitiva la manera de vivir y sentir de sus gobernados. Antes de la década de 1980, la reelección era considerada como cosa de dictadores para legitimar sus políticas opresoras. Y actualmente en Latinoamérica se viven varios tipos de reelección que se puede clasificar en tres categorías:

- Inmediata.

Alternativa. (“Es factible, siempre y cuando haya transcurrido un período luego del ejercicio presidencial”).⁵³⁵

- Indefinida.

Según la Panameña licenciada en Economía Elena Perea Díaz,

“En la actualidad la reelección presidencial es permitida en varios países de Latinoamérica de manera inmediata o consecutiva pero prohíben en algunos casos la reelección presidencial indefinida; tal es el caso de: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y República Dominicana. Entre los países que permiten más de una elección al cargo presidencial pero la prohíben inmediatamente, toda vez que deben transcurrir al menos un mandato presidencial están: Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. La reelección presidencial no es permitida, por lo menos hasta el momento, en Guatemala, Honduras, México y Paraguay. Venezuela es el único país de América Latina, al igual que Cuba, que permiten reelecciones indefinidas.”⁵³⁶

Como puede observarse la Reección Presidencial es un asunto masivo que se ha extendido a lo largo de Latinoamérica pero tras éste fenómeno han ocurrido muchas reformas de orden constitucional que se han gestado en muchos de los casos por los mismos interesados en ser reelectos.

Dichas reformas han tenido muchas imperfecciones, por ejemplo como cita el profesor de Derecho Constitucional Rodrigo VARGAS en casos concretos como el de Estados Unidos

El constitucionalismo estadounidense no estableció, en sus inicios, límites temporales a la posibilidad de volver a elegir un presidente de la república. Así

⁵³⁵ VARGAS DEL CAMPO José Rodrigo, “El Paradigma de la Reección Presidencial”, en: revista de la Universidad Externado de Colombia · facultad de finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales. No. Pág. 36-39.

⁵³⁶ Op. Cit, PEREA

las cosas, Franklin Delano Roosevelt fue reelegido tres veces, ejerciendo cuatro períodos sucesivos en el poder ejecutivo. Esta situación alertó a los estadistas por cuanto notaron una acumulación de poder no prevista en los años de George Washington, lo que permitió proponer una enmienda a la Constitución en 1947, aprobada en 1951, circunscribiéndose así la posibilidad de reelección únicamente al período siguiente al del ejercicio presidencial y por una sola vez⁵³⁷.

En Colombia antes de la Constitución de 1991, era permitida la reelección alterna, pero dicha Constitución la prohibió. En 2003 hubo dos proyectos de acto legislativo que basados en Constituciones y Jurisprudencias Internacionales especialmente europeas, sin analizar de fondo si las comparaciones eran hechas con gobiernos parlamentarios, donde el partido predominante estará siempre en ventaja y apoyará el presidente reelecto, o se comparaba con gobiernos presidenciales donde no necesariamente el presidente reelecto tiene la mayoría en el parlamento. Dichos actos legislativos fueron derrotados.

El registrador general de la nación Carlos Ariel Sánchez, hace un análisis de lo que a partir de la Constitución de 1991 eran las prioridades de los gobernantes a la luz de dicha carta Magna. Como se ha descrito, la Constitución de 1991 es netamente proteccionista a favor del ciudadano y Sánchez muestra que en un principio los gobernantes se preocupaban más por la parte social que por la parte de la gobernabilidad. Pero ésta idea se invirtió en los últimos años, buscando en la gobernabilidad un mecanismo de fortalecimiento de poder dando más importancia a la estructura financiera del Estado y a los mecanismos electorales haciendo reforma tras reforma, promulgando decretos hasta llegar finalmente al Acto Legislativo 02 de 2004 que permitió la posibilidad de reelección presidencial, hasta por dos periodos, incluyendo a quienes hubiesen sido elegidos con anterioridad o durante la vigencia de dicho Acto Legislativo. El nuevo texto constitucional dice así:

Artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos. (...)

⁵³⁷Op. Cit, VARGAS DEL CAMPO

Parágrafo transitorio: “Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial”.⁵³⁸

La figura de la reelección presidencial se estableció como un mecanismo de defensa de la Democracia, pero en la experiencia colombiana con el caso de la reelección inmediata de Álvaro Uribe Vélez, como lo describe la profesora de derecho Sonia CORTES, hay innumerables fallas en la aplicación de la misma, ya que aunque el pluralismo político es una de las bases constitucionales por las cuales se rige la actividad política en Colombia, debido a que:

La debilidad de los partidos, acompañada de una debilidad institucional del Estado, es lo que genera hoy, esa inseguridad del colombiano, al momento de elegir a sus representantes, y a sus gobernantes, dando paso al abstencionismo político. Todo lo anterior redundando en el empeoramiento de la crisis social, recrudecimiento del conflicto armado, debilidad en los procesos de consenso, violación de derechos humanos, el desempleo, los desplazados, crisis en la educación y en general, el debilitamiento total del Estado, con consecuencias funestas para la población. En medio de esta crisis, surge la figura de la Reelección Presidencial, que como una pelota es puesta en juego en el marco de la política colombiana donde juegan el principal papel los partidos políticos y sus alianzas, en espera de ser acogida por el pueblo, con todo el país expectante frente a su desarrollo, y las consecuencias que traerá consigo⁵³⁹.

Se reafirma entonces que más que un mecanismo fortalecedor de la democracia y un sinónimo de esperanza ante tantos conflictos políticos y sociales, la reelección es un mecanismo desesperado por mantener la gobernabilidad, para sostener la credibilidad de un sistema de gobierno, de un Congreso y de unos partidos políticos desgastados. Esta tesis es respaldada por las ideas expuestas por el Registrador Nacional Carlos Ariel Sánchez ya citado anteriormente, cuando dice que el clientelismo es una de las causas y de las consecuencias de la Reelección Presidencial, pues “con un poder ejecutivo fuerte,

⁵³⁸ SÁNCHEZ, Carlos Ariel, “ En: Civilizar, No. 11. Bogotá, Disponible en: www.usergioarboleda.edu.co/.../impacto_reeleccion_presidencial.htm. (consultado el 23 de junio de 2014)

⁵³⁹ CORTÉS, Sonia Patricia, “Efectos de la reelección presidencial en el sistema político colombiano”, Disponible en: <http://numanterioresviei.usta.edu.co/articulos/edi3/efectosdelareeleccionpresidencial.pdf>

dentro de un estado intervencionista los partidos políticos tradicionales colombianos (Liberal y conservador) no lograron estructurar un propósito político trascendente. Se convirtieron en pieza del clientelismo en cuanto mecanismo de intermediación política entre la regulación institucional, y las necesidades y soluciones a demandas sociales. No era necesario para ellos encontrar consenso frente al manejo del estado; bastaban unas buenas relaciones con el ejecutivo para obtener las gabelas o prebendas para obtener el apoyo de la clientela. Al debilitarse el ejecutivo proveedor se debilitan los partidos políticos tradicionales”.⁵⁴⁰

Como lo exponen Sánchez y Cortés, que la Reelección Presidencial representa la pérdida de la conducción política ante un Estado débil y como dice Sánchez “fracturado” afectado por la reelección que en lugar de fortalecerlo lo debilita y pone en riesgo el control político e institucional donde “Cada grupo de presión se encarga de recordar los compromisos que debe cumplir para poder gobernar”.⁵⁴¹

Todo éste clientelismo y las deudas de favores para re elegir a quien quiere prolongar su periodo, desde todo punto de vista quita la objetividad del ejercicio gubernamental y más aún cuando el ejercicio de re elección está acompañado de intereses y odios personales que aumentan la fragilidad del Estado.

⁵⁴⁰ Op. Cit, SÁNCHEZ.

⁵⁴¹ SÁNCHEZ, Carlos Ariel. Óp. Cit.

Aspectos teóricos de la reelección presidencial

A favor	En contra
Madurez democrática. Los electores adquieren, cada vez más, independencia y sensatez a la hora de elegir gobernantes.	Decadencia del control político, pues la reelección crea la sensación de inmunidad.
El pueblo está capacitado para ejercer un verdadero control al momento de la posible reelección.	Auge de los poderes exacerbados del presidente.
Equilibrio entre poderes. Si es posible la reelección del Congreso, nada impediría que lo mismo ocurriera con el ejecutivo.	Elección de «personalidades» sin mayorías en el Congreso, lo que puede producir un «bloqueo del sistema» de más de cuatro años.
Respeto al derecho fundamental de elegir y ser elegido.	Existencia de tensiones prolongadas entre el ejecutivo y el legislativo, lo que crea la oportunidad de que dichas crisis sean mediadas por el ejército.
Mejor ejecución de la política pública y del gasto público.	Acrecentamiento del fenómeno electoral según el cual el partido ganador maneja el poder durante largo período de tiempo, con los inconvenientes que esto genera en las minorías.
Mejor planeación del Estado, lo que haría desaparecer el llamado «cortoplacismo» en la ejecución de políticas públicas para hacer frente a la pobreza, el desempleo y la violencia.	Uso del aparato estatal al servicio del presidente, para asegurar su reelección”. ⁵⁴²
Continuidad en el manejo de las relaciones internacionales, lo que impediría el vaivén en estas épocas trascendentales de globalización.	

Los argumentos a favor se centran básicamente en la defensa de los derechos constitucionales del ciudadano de elegir y ser elegido y de actuar como un ente político que puede tener militancia política según sus ideas, y en la continuidad de políticas y programas del re electo, haciendo que se siente o como se dice popularmente se atornille en el poder, y muchas veces con ésta sensación de estar allí se olvidan de la parte social. Otro peligro de la re elección es el no tener la mayoría en el Congreso, lo que no garantiza un apoyo adecuado para el desarrollo de la actividad del ejecutivo frente al poder legislativo, ocasionando que se presenten más pugnas que acciones a favor del pueblo.

⁵⁴²Op. Cit, VARGAS DEL CAMPO, José Rodrigo.

Estrada Villa en su escrito *El impacto institucional de la Reelección* hace un estudio sobre los aspectos más relevantes de la reelección y enuncia corroborando el análisis de los aspectos negativos de dicha figura hecho por Vargas del campo que "Parece argumento serio contra la reelección el riesgo de la utilización de los recursos del poder para perpetuarse en él. En sociedades de escaso desarrollo educativo, predominantemente rurales y sometidas al control ideológico o policivo despótico, la prohibición se impone como garantía de la libertad electoral y la igualdad en la competencia política"⁵⁴³.

Puede decirse que la reelección Presidencial es un mecanismo peligroso y más cuando se aplica en Estados con pobladores pobres y manipulables que se vuelven negociadores de votos sin importar quien esté en el poder, aunque el gobernante se convierta en un dictador amparado bajo la figura de la elección popular regida por la Constitución.

“Una de las características fundamentales del Estado de Derecho es el principio de separación de poderes, el cual ha sido considerado una condición sine qua non para garantizar el imperio de la ley. Así, desde el Barón de Montesquieu se han cimentado los argumentos para establecer que la división entre las ramas del poder público asegura el gobierno del derecho y no el de los hombres.

Específicamente, el principio de la separación de poderes encuentra su origen en la obra de Montesquieu “El espíritu de las leyes” (1748), la cual surge como respuesta a la gran concentración de poder que tenía la monarquía en su momento. Para Montesquieu, la libertad política es el derecho de hacer lo que las leyes permitan⁵, en este sentido sostiene que para que no existan abusos de poder se deben respetar las libertades a través de las limitaciones impuestas al ejercicio del poder. Según el principio de equilibrio de poderes, los órganos del Estado deben limitarse y frenarse entre sí para evitar una excesiva concentración de poder en un solo órgano, adicionalmente las

⁵⁴³ ESTRADA, José Armando. *El impacto institucional de la Reelección*/Ratio Juris. 4. (2006) Medellín. Cuatrimestral. Disponible en: <http://www.unaula.edu.co/sites/default/files/ratio4.pdf> (consultado el 23 de junio de 2014).

funciones de cada una de las ramas deben estar consignadas en la ley y debe evitarse a toda costa la concentración de poder en una sola de éstas”⁵⁴⁴.

Esta teoría habla de auto regulación y el respeto entre los diferentes órganos del Estado y más cuando de organismos de control como la Procuraduría y la Contraloría se trata. Por lo tanto el equilibrio entre los diferentes organismos del Estado es la base del éxito en la gestión de dichos organismos. Por otra parte la Reección Presidencial ha sido inspiradora para que funcionarios como el Procurador General de la Nación amparado en las mismas normas legales que el Presidente, también aspire a la reelección. Como bien lo expone para el caso de Colombia Rodrigo Uprimny en su artículo *Por qué ningún procurador debería ser reelegido* cuando afirma que “existe una incompatibilidad institucional entre la reelección del Procurador y la función de control que la Constitución atribuye a la Procuraduría, la razón esencial por la cual no conviene reelegir al Procurador es simplemente que este funcionario es escogido por otros funcionarios, a quienes él mismo debe controlar.”⁵⁴⁵

La legitimidad de los organismos de control, como la de los jueces, depende no sólo de que sean imparciales, sino también de que parezcan imparciales. Por ello tanto la Corte Europea como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han señalado que no basta con que los jueces sean subjetivamente imparciales (esto es, que en su fuero interno no estén sesgados a favor de alguna de las partes) sino que deben tener la apariencia objetiva de imparcialidad (esto es, que no debe haber razones objetivas o circunstanciales para que las personas sospechen que su actuación está motivada por el deseo de favorecer indebidamente a alguien)⁵⁴⁶.

Efectos de la reelección presidencial

El acto legislativo 02 de 2004, tendría los siguientes efectos: Primero, el cambio de la duración de los periodos, la cual va a probar la estabilidad de las instituciones, y también con esto se podrán llevar proyectos más ambiciosos a la realidad en manos de un solo mandatario.

⁵⁴⁴ CLAVIJO, Bibiana. MORERA, Lina. “*El Equilibrio de Poderes ante la Reección*”, en Colombia/Concepto ICP. Disponible en: file:///C:/Users/HOME/Documents/equilibrio_de_poderes_y_reeleccion.pdf (consultado el 23 de junio de 2014)

⁵⁴⁵ UPRIMNY, Rodrigo, “*Por qué ningún procurador debería ser reelegido*”, /Razón pública. 19 (2012). Disponible en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&publicacion=1155.

⁵⁴⁶ Ibid

Segundo efecto, es que se va a ver afectado el balance de poderes entre las ramas, cediéndole poder al ejecutivo, también con especial importancia se podría ver afectada la independencia de instituciones como; el banco de la república, y la fiscalía

Tercero, el gobierno siempre ha estado impedido en participar en el proceso electoral, lo cual cambia con la posibilidad de reelección, aquí hay 2 puntos de vista los que están en contra de la reelección que dicen que va a incentivar al mal gasto de dineros públicos en campaña electoral. Y para los que están de acuerdo esto sería un incentivo para que se les rindieran cuentas a los votantes.

Y finalmente se le daría más protagonismo a los ex presidentes los cuales estaban vedados en las contiendas presidenciales, hasta que la reforma cambia esto y se los posibilita, cambiando algo que nunca se había dado en la historia reciente de Colombia⁵⁴⁷. Aunque hay más razones estas son algunas de las que se podrían considerar principales que afectan el poder presidencial.⁵⁴⁸.

La figura de la Reelección Presidencial, es una manifestación de una Democracia madura dentro de un Estado de Derecho. La Reelección Presidencial ha implicado siempre ceñirse a la Constitución Política de los países donde se aplica, aunque para ello haya que hacer una o muchas reformas a la Constitución que la ampara. Dentro de las formas de Reelección Presidencial, se distinguen tres maneras de llevarla a cabo según la forma como se aplique en los periodos de tiempo presidenciales: Inmediata. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y República Dominicana. Alterna. Debe transcurrir por lo menos un mandato presidencial. Es el caso de por ejemplo Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. Indefinida. No tiene determinado el número de veces y si es alterna o no como en el caso de Cuba y Venezuela.

⁵⁴⁷ Real instituto Elcano, "Colombia ante la reforma que permite la reelección presidencial", http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+11-2005. 23/04/2014

⁵⁴⁸ DUZAN María Jimena, "Como borregos", Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/maria-jimena-duzan-como-borregos/384017-3>. 23/04/2014 (consultado el 23 de junio de 2014)

Las reformas Constitucionales que buscan la reelección Presidencial se han basado en leyes y experiencias internacionales de otros países, pero para el caso colombiano se ha incurrido en el error de comparar la realidad política de un país netamente presidencial con países de gobierno parlamentario donde sus miembros son los que casi en definitiva eligen al presidente. Las reformas constitucionales que han dado origen a la reelección casi nunca han sido perfectas desde el principio y han requerido la posterior adición de actos legislativos o enmiendas para corregirlos.

Para el caso colombiano antes de la constitución de 1991 la reelección Presidencial era permitida pero en forma alterna; la carta magna de 1991 la prohibió hasta que el Acto Legislativo 02 de 2004 que permitió la posibilidad de reelección presidencial, hasta por dos periodos, incluyendo a quienes hubiesen sido elegidos con anterioridad o durante la vigencia de dicho Acto Legislativo Desafortunadamente en Colombia al hacer las reformas de la Constitución con el fin de incluir la reelección presidencial los factores de protección social que amparaban y protegían al ciudadano fueron cambiados por la destinación de más presupuesto para fortalecer las estructuras electorales.

Aunque el pluralismo político es una de las bases constitucionales por las cuales se rige la actividad política en Colombia, debido a la debilidad de los partidos y la debilidad institucional del Estado, se genera esa inseguridad del colombiano, al momento de elegir a sus representantes, y a sus gobernantes, dando paso al abstencionismo político. Sin embargo, no ha causado un efecto positivo en la población debido básicamente a la sombra del clientelismo político como una forma para buscar votos para quien pretende ser reelecto.

El clientelismo es una de las causas y a la vez una de las consecuencias de la Reelección Presidencial, pues se comparte la tesis de Carlos Ariel Sánchez “con un poder ejecutivo fuerte, dentro de un estado intervencionista los partidos políticos tradicionales colombianos (Liberal y conservador) no lograron estructurar un propósito político trascendente. Se convirtieron en pieza del clientelismo en cuanto mecanismo de intermediación política entre la regulación institucional, y las necesidades y soluciones a

demandas sociales. No era necesario para ellos encontrar consenso frente al manejo del estado; bastaban unas buenas relaciones con el ejecutivo para obtener las gabelas o prebendas para obtener el apoyo de la clientela. Al debilitarse el ejecutivo proveedor se debilitan los partidos políticos tradicionales”⁵⁴⁹.

El clientelismo y las deudas de favores para reelegir a quien quiere prolongar su periodo, le quitan la objetividad del ejercicio gubernamental y más aún cuando el ejercicio de reelección está acompañado de intereses y odios personales que aumentan la fragilidad del Estado. Sin embargo, podría decirse que es un mecanismo que fortalece la democracia y defiende el derecho a elegir y ser elegido dentro de un equilibrio de poderes que garantiza la presencia de un Estado compacto que piensa en los ciudadanos, manteniendo la continuidad de programas y políticas que en para el caso colombiano en un periodo de cuatro años no sería posible desarrollar.

Dentro de los peligros de la reelección Presidencial puede mencionarse también el continuismo de errores y malas prácticas de gobierno, el desvío de fondos de interés social para sustentar las elecciones y los intereses propios de quien aspira a ser elegido, la pérdida de apoyo del legislativo para los segundos periodos de gobierno y los deseos reeleccionistas de funcionarios de organismos de control como la Procuraduría General de la Nación que pierde objetividad en sus funciones al ser juez y parte del control de la nación.

c. Clientelismo y presidencialismo: El caso colombiano desde 1991

Cada cual apetece o aborrece necesariamente en virtud de las leyes de su naturaleza, lo que juzga bueno o malo”

Spinoza

⁵⁴⁹Op Cit, SANCHEZ

Colombia es uno de los países con mayor índice de desigualdad⁵⁵⁰ y bajos niveles de educación, es notoria la brecha entre quienes tienen acceso a una sólida formación académica y quienes tienen pocos años de escolaridad⁵⁵¹. Una gran parte de la población colombiana se ve afectada por la miseria y el analfabetismo, que limita el desarrollo individual. Una sociedad con estas características ha facilitado la existencia del clientelismo como un mecanismo que privilegia el interés personal por encima del bienestar general, incrementando dichos niveles de desigualdad que no solo se limitan al ámbito económico sino que afectan también la esfera social, y política. El clientelismo se manifiesta de muchas maneras y se ha practicado en todos los niveles de la administración pública, sin embargo, se hará seguimiento a los gobiernos de Ernesto Samper, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos.

El clientelismo en Colombia.

Las primeras muestras de clientelismo en América Latina fueron el resultado de la conquista y el dominio colonial que se gestó en una relación de dominio de clases en busca de un posicionamiento de poder. Los trabajadores obtenían acceso a la tierra, a la protección y a un medio de subsistencia a cambio de trabajo leal hacia el dueño de la tierra, en una figura muy próxima al modelo de producción feudalista de la edad media en Europa.

El clientelismo se reconocía como el conjunto de relaciones sociales cotidianas, donde se daba un intercambio de favores, que se conocían como relaciones de clientela; esto se daba a partir de una estructura social débil, que no se regía a través de principios, sino por medio de costumbres dadas de tiempo atrás. Es por esto que el clientelismo no surge desde los años noventa, sino a partir de que la misma sociedad cambia su significado y lo torna en relación a un círculo de intercambio de favores personales, bien sea por intereses políticos o remuneraciones laborales y económicas. Esto se hará evidente en la

⁵⁵⁰De acuerdo con el coeficiente GINI, la concentración de la riqueza corresponde a 0,57, en donde un índice de 0 corresponde a una equidad perfecta y uno de 100, corresponde a una inequidad perfecta. Junto con Haití y Afganistán, tienen unas de las peores distribuciones del ingreso.

⁵⁵¹Según estudios de Colombia Digital, el promedio de los años de escolaridad de los colombianos es de 7,69 años.

política dentro del sistema democrático que se presta para tomar decisiones a cambio de acuerdos y componendas.

“Los enfrentamientos entre los partidos dentro de fuerzas sociales subordinadas no interferían con la limitada necesidad de configuración nacional. Por el contrario, la confrontación bipartidista proporcionaba casi la única dinámica que alimentaba la débil necesidad de cohesión nacional dentro de una sociedad con un Estado exiguo.”⁵⁵² El sistema bipartidista buscó darle bases a la consolidación del poder que el Estado ejerce sobre los ciudadanos, además ser el punto de partida para la repartición del poder. Con la coalición de los partidos tradicionales del país y la creación del Frente Nacional en los años cincuenta, se constituye un nuevo panorama en el sistema político de aquella época.

El bipartidismo fue un punto clave que les permitió a los líderes políticos, por medios clientelistas, sacar provecho de la ignorancia política de las personas, además de limitar la preferencia política a la escogencia entre conservadores y liberales. Sin embargo, los conflictos ideológicos y el inconformismo de la sociedad frente a un gobierno e instituciones ineficientes en el que día a día crecía la ambición por el poder y la búsqueda de beneficios personales, hizo necesaria una transformación en el sistema político colombiano que además lograra garantizar el desarrollo económico y social del país.

Según Buitrago, el clientelismo ha sido *un caldo de cultivo para el narcotráfico*,

Este contexto fue propicio para que el fenómeno internacional del tráfico de drogas se incubara en la sociedad colombiana con patrones de limitada participación política. Penetró en medio de transformaciones aceleradas de urbanización, producción y comercialización de viejos y nuevos productos, creación de clases emergentes y modernización de costumbres, articulado

⁵⁵² BUITRAGO Francisco, *Bipartidismo y configuración del clientelismo en Colombia, (Primera parte)*, Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1579-bipartidismo-y-configuracion-del-clientelismo-en-colombia-primera-parte.html> (consultado el 12 de junio de 2013)

todo ello por la consolidación de una organización de corte capitalista con muy pocas restricciones y controles institucionales. El narcotráfico se integró así a un proceso social que estaba en marcha y que lo aceptaba porque era compatible con la creación de nuevas oportunidades generadas por la caótica modernización del 'capitalismo salvaje'. El narcotráfico entró por el campo de las necesidades y oportunidades. Se cruzó con lo económico y lo político. Penetró en diversos sectores de las clases sociales: campesinos colonos, indígenas, inmigrantes urbanos de la informalidad económica, inestables grupos emergentes de las clases medias y grupos de la burguesía emergente. El entronque institucional de estos grupos, estratos y clases con las relaciones de poder en la sociedad le dieron al narcotráfico la medida de sus posibilidades políticas. La inagotable multiplicación de los dividendos económicos del tráfico de cocaína se reflejó en la velocidad de su ramificación social, particularmente en la movilidad social. El fenómeno no buscó mucho más allá de lo que la sociedad le brindó⁵⁵³.

Clientelismo en el gobierno de Ernesto Samper

“Ante los señalamientos, el presidente de la Red de Veedurías, Pablo Bustos, solicitó a la Comisión de Acusación de la Cámara de Representantes, “juicio político, apertura proceso penal por financiación de absolución y reapertura al proceso penal por presencia dineros del narcotráfico en su campaña presidencial contra el presidente Ernesto Samper Pizano.”⁵⁵⁴

Ernesto Samper; logró durante su gobierno avances significativos en la disminución de la pobreza y en la indigencia del país, desde su plan de desarrollo “el salto social” creó el SISBEN que amplió el cubrimiento en acceso a la salud para los colombianos de menores recursos. Ministerio de Cultura, y entregó tierras a las comunidades afro colombianas y comunidades indígenas.

⁵⁵³ BUITRAGO Francisco, *Bipartidismo y configuración del clientelismo en Colombia (Segunda parte)*, Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1595-bipartidismo-y-configuracion-del-clientelismo-en-colombia-segunda-parte.html>, (consultado el 12 de junio de 2013)

⁵⁵⁴ SEMANA, “¿volverá Ernesto Samper al banquillo de los acusados?”, disponible en: <http://m.semana.com/nacion/articulo/volvera-ernesto-samper-banquillo-acusados/354285-3> (Consultado el 23 de junio de 2014)

Sin embargo; el escándalo por la financiación, con dineros ilícitos, de su campaña, abrió el debate sobre la transparencia de las elecciones y sobre la cercanía del narcotráfico con sus decisiones políticas.

En abril de 1995 nació el proceso 8.000. Durante más de dos años de investigación la Fiscalía General de la Nación y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia pusieron tras las rejas a importantes personalidades de la vida política, entre ellos senadores, representantes a la Cámara, un procurador general, un ex contralor, y a varios de los más importantes testaferros del cartel de Cali. Hoy, más de 50 personas están respondiendo ante la justicia por el narcoescándalo. El propio presidente Samper fue juzgado y absuelto por el Congreso de la República. Pero más allá de las personalidades detenidas, el debate tuvo como eje el polémico delito de enriquecimiento ilícito en favor de terceras personas, sobre el cual la Fiscalía basó gran parte de sus decisiones⁵⁵⁵

Los narcotraficantes en declaraciones públicas y ante la justicia negaron haber entregado dinero a la campaña de Samper. Pero el testimonio de diferentes personas y la investigación judicial; coinciden en que había dinero salido del Banco de Colombia de Cali, que tenían como destino las campañas del expresidente Samper; esto apoyado por medio de jueces sin rostro, tribunales y casetes que confirmaban sin lugar a duda que estos dineros ayudarían a alcanzar la presidencia de 1994; cumpliendo su objetivo. La política exterior del expresidente Samper, se ve manchada por el narcotráfico, abriendo las puertas para que se acentuara más en nuestro país y con ello los grupos al margen de la ley; afectando la seguridad y paz de la nación además del ámbito social, económico y político.

Se dice que varias de las decisiones que se tomaron a su favor, fueron directamente proporcionales al fallo de la comisión de acusación del Congreso, que lo exoneró de toda responsabilidad frente al caso del expediente 8000. Muchos de los nombramientos en cargos diplomáticos por esos días, tuvieron notable cercanía con la absolución que recibió el expresidente, por parte del congreso.

⁵⁵⁵ SEMANA, "El proceso 8000", junio de 1997, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/articulo/el-proceso-8000/32798-3> (consultado el 23 de junio de 2014)

Uribe en el poder

El primer período de gobierno del expresidente Uribe, fue un escenario propicio para cambiar la imagen de Colombia, transformar el imaginario colectivo con relación a la seguridad y disminuir la capacidad de reacción de la insurgencia. Los 4 años de gobierno de Pastrana, en términos de seguridad nacional, fueron el escenario perfecto para el fortalecimiento de las guerrillas y por lo mismo, el crecimiento de grupos paramilitares. Sin embargo, lo que fuera el motivo por el cual los colombianos le otorgaban altos niveles de gobernabilidad a Uribe, generaría su intención de continuar en la presidencia, logrando la modificación constitucional que permitiría la reelección inmediata. En ese contexto y avanzando hacia su segundo período, Uribe tuvo que pagar favores a muchos de los que fallaron a favor de la reelección.

Sin embargo, debido a múltiples investigaciones que fueron llevadas a cabo por periodistas y detractores de Uribe, se descubrieron irregularidades en su gobierno que desencadenaron en grandes escándalos de corrupción y de abuso de la autoridad. Estos hechos permiten ver el abuso del manejo del poder en Colombia, pues no hay una verdadera representación de los intereses de los ciudadanos, sino el manejo del poder en manos de las élites que son una minoría. La política exterior de Uribe se limitaba en gran parte, a la inversión en la lucha contra el terrorismo y los grupos armados al margen de la ley, en temas como educación y salud el país

Este clientelismo ha producido un constante inconformismo social y “ha pasado a ser percibido, cada vez más, como un elemento disfuncional al sistema, que solo actúa como factor de corrupción, de desperdicio de los recursos públicos y le resta transparencia a la acción del estado y su relación con los particulares.”⁵⁵⁶

⁵⁵⁶ ORJUELA Luis, “*El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia*”, Revista No 01, 1998, disponible en: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/28/view.php> (consultado el 23 de junio de 2014)

A pesar de que el ex presidente y el Congreso se ven envueltos en escándalos por la reelección, en la búsqueda por la simpatía del pueblo para aprobar este proyecto, el gobierno trabaja en la realización de consejos comunitarios y asambleas para escuchar las peticiones de las comunidades a las que antes el Estado no había hecho presencia, lo que les brinda una sensación de seguridad y participación en las políticas del gobierno pues ven en Uribe un líder dispuesto a beneficiar los sectores con altos índices de pobreza.

Sin embargo, si hubo algo que determinó el tema de su reelección y puede relacionarse con facilidad con el clientelismo durante su período de gobierno, fue el caso de la intervención de sus ministros de Protección Social y de Interior, en las decisiones del legislativo, frente a la modificación constitucional que daría lugar a la reelección. Sería el caso de la Yidispolítica.

Yidis política y los escándalos en el Congreso

Este no es el único caso donde por disposición de Uribe y sus colaboradores logran el apoyo necesario para sus intereses. A lo largo de su período de mandato le dio un especial trato a Sabas Pretelt de la Vega, con la entrega de cargos diplomáticos logró su colaboración para que interviniera a través de la entrega de dineros a parlamentarios para la aprobación del proyecto de la reelección, además que “fue consciente de que estaba transgrediendo la ley, pues está demostrado que asistió a reuniones con congresistas que le dieron su voto, valiéndose de su poder de Ministro del Interior.

Según la Revista SEMANA,

Sabas Pretelt, ex ministro de Interior y luego ex embajador en Italia; Diego Palacio, ex ministro de Protección, y Alberto Velásquez y Bernardo Moreno, ex secretario general y ex secretario general de la Presidencia, respectivamente, han negado haber comprado el voto de Yidis. Aunque no de forma explícita, dejan entrever que el trato burocrático con ella era el mismo que con cualquier otro congresista.

Igualmente, Sabas Pretelt, uno de los más mencionados en este episodio, puede replicar que como Ministro de la política no sólo trato de convencer a Yidis, sino a todo el Congreso de que la reelección de Uribe era conveniente para el país. Al fin y al cabo, esa era su labor.⁵⁵⁷

Más adelante el fallo de la corte constitucional determinaría la posibilidad de llevar a cabo una primera reelección. En ese momento el presidente de la corte constitucional era Fernando Cepeda, cuando la corte falló a favor de la reelección, el padre de Fernando Cepeda fue nombrado embajador de Colombia en París. El ex senador Héctor Heli Rojas, comentó en w radio “no deja de ser mal visto para la opinión pública que el embajador en París, Fernando Cepeda Ulloa, sea el padre de quien presidía la Corte Constitucional cuando se produjo el fallo de la reelección”⁵⁵⁸.

El ex senador del partido liberal Héctor Helí Rojas aseguró que "el clientelismo se tomó la carrera diplomática" y ahora los funcionarios de carrera han sido "relegados a cargos secundarios" para que sus funciones las asuman "hijos de congresistas afectos al Gobierno". Mencionó el caso del senador Alfredo Ramos, quien en noviembre de 2003 "votó en contra de la reelección" presidencial y "ahora que le nombran su hijo embajador en la China" y cuando algunos de sus compañeros del movimiento Equipo Colombia logran otros nombramientos "cambian de opinión y apoyan la reelección". Como éste "son casi 30 casos o más" de legisladores que "tienen sus familiares en el servicio exterior" y que, por lo tanto, "no son imparciales para tomar esta clase de decisiones"⁵⁵⁹.

La política exterior de Santos

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos se evidencia la política exterior como principal herramienta en el desarrollo de su período presidencial, ya que es por este medio donde se crean y se restablecen nexos con los demás países dando como resultado caminos de cooperación, a pesar de esto, esta diplomacia es utilizada para

⁵⁵⁷ SEMANA, “*la Yidis política*”, s.f., Disponible en: <http://m.semana.com/nacion/articulo/la-yidis-politica/92612-3>, (consultado el 23 de junio de 2014)

⁵⁵⁸ GONZALEZ Nestor, “*Uribe traslado poder a corte, a cambio de cuotas burocráticas*”, Nov de 2006 disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/uribe-traslado-poder-a-corte-constitucional-a-cambio-de-cuotas-burocraticas-liberalismo/20061117/nota/357912.aspx> (consultado el 23 de junio de 2014).

⁵⁵⁹ CARACOL RADIO, “*El clientelismo se tomó la carrera diplomática*”, Abril 19 de 2004, disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/clientelismo-se-tomo-carrera-diplomatica-senador-rojas/20040419/nota/7332.aspx> (consultado el 5 de julio de 2014).

pagar favores políticos a través de nombramientos y es por este medio como los embajadores adquieren el cargo, este tipo de clientelismo se hace evidente ya que “La ley exige que solamente el 20% de los embajadores sean de carrera diplomática, y no se conoce antecedente de un presidente que no haya aprovechado ese 80% restante para nombrar amigos y conocidos.”⁵⁶⁰ Como lo es en el caso colombiano con el actual gobierno, ya que inicialmente fueron una parte de quienes lo ayudaron con votos en las elecciones del 2010, por tal razón es indiscutible el clientelismo diplomático del que Santos hizo uso a cambio de beneficio electoral.

Por lo anterior, se reconocen varios casos como el del embajador de Chile, Santiago Figueroa, el de España, Orlando Sardi de Lima y en Italia, Juan Manuel Prieto y demás casos, de los cuales están sumidos en el 80%, es decir, no tiene carrera diplomática que les acredite un buen desempeño en sus cargos y menos tiene la capacidad de representar al país internacionalmente en los países que tiene a cargo, por lo cual se reconoce la ineficiencia de sus aptitudes.

Es más preocupante aun, casos de embajadores como el de Honduras el cual está inmerso en parapolítica, el embajador de Chile el cual está implicado en actividades ilegales y de demás funcionarios que fueron considerados aptos para estos puestos según Santos y que ahora su desempeño es cuestionable.

En consecuencia, como la ley le permite escoger al presidente el 80% de sus funcionarios, en este caso embajadores, es evidente el clientelismo ya que “Tan solo ocho de las 588 personas que presentaron el examen de admisión lograron clasificar.”⁵⁶¹ Es decir, que el presidente Santos no tuvo en cuenta la carrera profesional, las aptitudes, el cargo y el manejo diplomático que representarían estos funcionarios en los países en que trabajan, lo cual plantea interrogantes en relación con las políticas que ha anunciado el gobierno Santos en materia internacional.

⁵⁶⁰ TICKNER Arlene, “*diplomacia y favores políticos*”, Marzo de 2011, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/diplomacia-y-favores-politicos-articulo-254979> (consultado el 23 de junio de 2014).

⁵⁶¹ Ibid

Por otra parte, se evidencia el mal manejo del sector público y privado por parte de los funcionarios del Estado, como lo son los partidos políticos, a pesar de ser una política de Santos la Unidad Nacional basada en una coalición de partidos oficiales colombianos con diversas tendencias en función de apoyar el gobierno, es la misma política la que trae consigo el mutuo beneficio, ya que al respaldar en este caso los principales partidos Cambio Radical, Liberal y partido de La U induce a que Juan Manuel Santos obtenga un gran beneficio electoral y apoyo a sus políticas, ya que de la coalición surge gran cantidad de congresistas, funcionarios y personas que se encaminan con sus ideologías, las cuales tienen como compromiso favorecer su gobierno.

Según Alejandro Gaviria, (...) “Desde los años sesenta al menos, un arreglo pragmático, un pacto implícito, ha caracterizado el ejercicio del poder en Colombia: los partidos políticos tradicionales han permitido o tolerado un manejo tecnocrático y centralizado de la macroeconomía a cambio de una fracción del presupuesto y la burocracia estatal, de auxilios parlamentarios, partidas regionales y puestos. Para bien y para mal, el clientelismo ha sido el costo pagado por la ausencia de populismo”, y populista es como estigmatizan cualquier orientación económica y social que no haya sido definida en Washington y que pueda perturbar los intereses de los nativos que ganan con este arreglo perverso⁵⁶².

Rudolf Hommes, sobre el mismo tema menciona que “El clientelismo ha sido una decisión consciente de las élites, y es un mecanismo que se utiliza para comprar respaldo, preservar el sistema y debilitar a los adversarios políticos (...) el clientelismo puede verse como una forma deliberada de extraer recursos para la élite y sus colaboradores”⁵⁶³.

El propósito principal del clientelismo y la corrupción electoral no es, entonces, la corrupción del político en sí misma –aunque el interés en ella no es despreciable–, sino el poder conseguirse los votos necesarios para ganar la dirección del Estado y, desde allí, imponer un determinado tipo de modelo económico y social. En concreto, Santos usa los recursos públicos para comprarse a los congresistas y para que estos a su vez adquieran los votos necesarios para elegirse, todo a cambio de reelegirlo y aprobarle en el

⁵⁶² VANGUARDIA.COM, “*el clientelismo es política de Estado en Colombia*”, marzo de 2014, disponible en: <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/253102-el-clientelismo-es-politica-de-estado-en-colombia> (consultado el 23 de junio de 2014).

⁵⁶³ *Ibíd.*

Congreso cuanta medida definan en la Casa de Nariño, así sea la más contraria al progreso de Colombia y a los ciudadanos que los eligen. Las “élites” hicieron “un arreglo pragmático”–según Hommes y Gaviria– para poder gobernar de la peor manera, es decir, a favor del excluyente beneficio de los magnates extranjeros y de sus intermediarios nativos y, de todos modos, ganar las elecciones.

Claro que bien vistas las cosas, “los partidos políticos tradicionales” (Gaviria) no pueden hacer política de otra manera para mantenerse en el poder y seguir imponiendo el capitalismo atrasado y enclenque, de baja productividad y producción, de monopolios, concentración de la riqueza y corrupción y desempleados y pobres que le han impuesto a Colombia. Porque estaría condenado a la derrota quien en vez de clientelismo ofreciera: “Voten por mí que yo les acabo la industria y el agro con los TLC”, “voten por mí que yo les entrego a los extranjeros la riqueza nacional”, “voten por mí porque yo prefiero las EPS a la salud de la gente”, “voten por mí que yo les cambio el derecho a la educación de calidad por la ignorancia o la mediocridad educativa y una deuda con el Icetex”⁵⁶⁴.

Respecto al tema, en las próximas elecciones Santos, “a pesar de su fragilidad en las encuestas, mantiene el apoyo de la porción clientelista del sistema político, es decir, de los partidos de la Unidad Nacional”⁵⁶⁵ en donde los congresistas y sus partido políticos, así no estén de acuerdo con sus políticas, deben respaldarlo porque dependen de los cargos públicos para permanecer y continuar inmersos políticamente, para la cual, los demás candidatos utilizan el populismo basado en movilizar amplios sectores sociales haciendo uso de la palabra, en este caso, principalmente el odio a las FARC , ya que la lentitud del procesos de paz es una fuente clientelista para ser usado en contra con el fin de atraer a los que en un principio contaban con el éxito de este proceso.

Por otro lado, su posición no sería democrática, si hiciera que las personas votaran implícitamente a favor del clientelismo, para lo cual se evidencia, los proyectos sociales como familias en acción, entre otros. Que buscan otorgar subsidios a las familias para invertirlos en vivienda, salud o educación, lo cual induce a que los votos de un candidato pueden relacionarse con su promesa de continuar con los proyectos de ayuda o de lo contrario, si no resulta elegido, terminar con el programa. Por lo que más allá de combatir la pobreza y otorgar subsidios condicionados, se convierte en un motivo

⁵⁶⁴ Ibid

⁵⁶⁵ FORERO Alvaro, “Populismo vs Clientelismo”, Oct 2013, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/populismo-vs-clientelismo-columna-454905> (consultado el 23 de junio de 2014)

clientelista, ya que muchos políticos se aprovechan de las necesidades de la población civil, dándoles a entender que son derechos, como lo hace Juan Manuel Santos.

Hace bastante que los gobiernos han usado la cancillería como plataforma de ocultamiento o de pago de favores de quienes ejercen coyunturalmente. Se pagan favores políticos con nombramientos en diferentes países sin contar si estas personas cumplen con los requisitos mínimos para representar con decoro al país. En el gobierno Uribe se les pidió muchas veces a los cancilleres, que la nómina del Ministerio de Relaciones Exteriores no la manejara exclusivamente la Casa de Nariño. Un caso sonoro, correspondió a que después de la orden de captura de la Corte a la Senadora Piedad Zuccardi, se conoció que la última concesión del Gobierno a semejante clan era el nombramiento de un hermano de la Senadora, en el consulado de Mérida, Venezuela.⁵⁶⁶

Sería muy interesante que la Comisión Segunda del Senado aprovechara estos dos episodios para pedir una evaluación de las personas que no son de carrera, sino (...) "*nombrados a la carrera*", en distintos países para ejercer funciones diplomáticas. Empezando por embajadores que no hablan nada distinto al español y que podrían estar en países donde es imposible comunicarse sin un idioma adicional, inglés, francés o alemán. Colombia no ha logrado entender que el servicio diplomático es la cara del país y, más aún, que los Embajadores son los representantes plenipotenciarios del Presidente de la República. Pero la tentación de pagar favores políticos con puestos diplomáticos se ha consagrado definitivamente, como un vicio⁵⁶⁷.

⁵⁶⁶ LOPEZ Cecilia, El clientelismo diplomático, Disponible en: http://www.cecilialopezcree.com/e_Globalizacion/2013/1er_Trimestre/c_Diplomaticos.html, (consultado el 5 de julio de 2014).

⁵⁶⁷ Ibid.

d. Decisiones presidenciales y nombramientos en el servicio exterior

“Se puede hacer mucho con la diplomacia, pero desde luego se puede hacer mucho más si la diplomacia está respaldada por la imparcialidad y la fuerza.”

Kofi Annan

De acuerdo con la constitución, la dirección de las relaciones internacionales, está en cabeza del presidente. Sin embargo, éste nombra al ministro de relaciones exteriores, quien a su vez, cuenta con la discrecionalidad de seleccionar a sus funcionarios. Existe un semillero de funcionarios diplomáticos y consulares⁵⁶⁸ que surgen a la luz de la academia diplomática de San Carlos⁵⁶⁹, y que hacen la carrera diplomática.

La Carrera Diplomática y Consular provee los funcionarios que trabajan en el servicio exterior colombiano. Es un régimen especial de cargos de carrera del Estado, el cual está bajo la tutela del Ministerio de Relaciones Exteriores, y sirve para proveer funcionarios que sirvan al interior del país y en las embajadas, delegaciones ante organismos internacionales y consulados colombianos en el exterior.

El ingreso a la Carrera Diplomática y Consular se realiza anualmente mediante concurso, el cual está abierto a todos los ciudadanos colombianos que cuenten

⁵⁶⁸ Con el fin de proveer nuevos cargos para la Carrera Diplomática y Consular, el Ministerio de Relaciones Exteriores, por intermedio de la Academia Diplomática de San Carlos, abre todos los años las inscripciones para el Concurso de Ingreso. El ingreso a la Carrera Diplomática y Consular está abierto a los ciudadanos colombianos que cuenten con un título profesional, hablen y escriban correctamente un idioma de uso diplomático adicional al español, tengan definida su situación militar y no tengan doble nacionalidad. El Concurso de Ingreso es un proceso objetivo en el que se evalúan los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, con el fin de seleccionar para la Carrera Diplomática y Consular a los profesionales de las más altas calidades humanas y académicas. Para el año 2014, se seleccionarán 60 profesionales que integren el curso anual de capacitación diplomática y consular durante el año 2015, con miras a elegir hasta 35 profesionales que ingresaran a la carrera diplomática y consular en el año 2016, como terceros secretarios en período de prueba, en los términos contenidos en el Decreto-Ley 274 de 2000. MRE, Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/contest-entry> (consultado el 3 julio de 2014).

⁵⁶⁹ La Academia Diplomática de San Carlos es la dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores encargada de la capacitación integral de los funcionarios del servicio exterior. Corresponde a la Academia Diplomática preparar y actualizar periódicamente el curso de formación diplomática, los cursos de capacitación y exámenes de idoneidad profesional para ascenso en el escalafón de la Carrera Diplomática y Consular, talleres, seminarios, actividades y demás programas de estudio de la Academia, de conformidad con lo previsto en el estatuto orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular; promover y desarrollar investigaciones sobre temas de política exterior y asuntos relacionados con los objetivos y las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores; y promover y ejecutar programas de intercambio y cooperación académica con instituciones similares o con universidades del país y del exterior. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/academy> (consultado el 3 de julio de 2014)

con un título profesional, hablen y escriban correctamente un idioma de uso diplomático además del español, que tengan definida su situación militar y no tengan doble nacionalidad. La selección de los profesionales se realiza bajo criterios objetivos, evaluando las aptitudes y conocimientos de los candidatos de acuerdo con las necesidades del servicio exterior de Colombia. (Ver Anexo 10).

La Carrera Diplomática y Consular se encuentra jerarquizada para sus funcionarios en los siguientes rangos en orden ascendente: Tercer Secretario, Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero, Ministro Consejero, Ministro Plenipotenciario y Embajador⁵⁷⁰.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República.

Aunque intenta haber una neutralidad política entre los funcionarios diplomáticos, muchos hacen parte de partidos políticos e incluso esta “*neutralidad*” se puede ver afectada, por los intereses del presidente en el poder. La actual ministra de relaciones exteriores de Colombia María Ángela Holguín, es militante del Partido Liberal, partido perteneciente a la coalición de la Unidad Nacional que dirige el Presidente Santos.

No obstante, dado que los nombramientos en el servicio exterior, no se limitan a los funcionarios que han hecho la carrera diplomática en la academia de San Carlos, y han continuado avanzando en los diferentes peldaños de la misma, sino que incorpora las decisiones presidenciales, de las que existe una gran discrecionalidad, se han presentado casos de proselitismo político por parte de funcionarios diplomáticos, como los ocurridos en Atlanta y en Venezuela en las pasadas al senado de 2014 donde varios miembros del cuerpo diplomático fueron suspendidos de sus funciones por participar en política motivando a los connacionales a votar por alguna de las opciones de su preferencia. De acuerdo con lo anterior, la representación del país en el escenario

⁵⁷⁰ MRE, “¿Qué es la carrera diplomática?”, Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/carrera>, (consultado el 3 de julio de 2014)

internacional está directamente ligada con los lineamientos políticos del gobierno transitorio, por lo que, el cuerpo diplomático podría ejercer al margen de los pilares de política exterior, representando sólo la cercanía entre el funcionario y los intereses que motivaron su elección.

Muchas de las decisiones en los nombramientos han tenido relación con la retribución y el juego de favores que no es más que “ley de la compensación”, mal empleada no para el beneficio colectivo si no individual y allí otra falla de la democracia; así la inclusión a lo que Santos llamó “*mermelada*”⁵⁷¹. Un elemento adicional a los nombramientos corresponde a la enorme proporción del presupuesto nacional que se destina a cubrir los salarios de quienes ejercen en el servicio exterior. Si son funcionarios de carrera diplomática, sus salarios corresponden en general al cambio entre su salario ordinario en Colombia, al cambio de la divisa que se utilice en el país en que ejerza. Sin embargo, si el funcionario es de libre nombramiento, sus salarios no guardan proporciones y simplemente terminan siendo un regalo del presidente en el poder.

Las expresiones de meritocracia⁵⁷² dentro de los sistemas de gobierno antiguos vienen desde el siglo II a.C. donde se introdujeron las primeras pruebas con el fin de cuantificar las aptitudes de los trabajadores públicos optimizando su función ya que está recaería sobre la persona más capacitada para su realización quien a su vez accedería al oficio por intermedio de sus valores y virtudes exclusivas, las cuales harían de tal persona un sujeto único. La clave en el funcionamiento de este sistema de gobierno radica en la forma pragmática en cómo se eligen los futuros funcionarios debido a que

⁵⁷¹ La palabra ‘mermelada’ se ha convertido en el término cotidiano para referirse a la repartición de la torta clientelista. Como ha ingresado a la jerga política y ahí se va a quedar, vale la pena recordar cómo y cuándo nació ese término. Su creador fue el exministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, quien para explicar su proyecto de redistribución de las regalías utilizó el símil de que el país era como una tostada que solo tenía mermelada en la mitad y que había que esparcirla mejor. A tan creativo ejemplo los políticos le cambiaron el sentido y lo ampliaron a los puestos y los contratos, con los que siempre se ha aceitado la maquinaria. Disponible en: <http://www.semana.com/confidenciales/articulo/mermelada-burocratica-termino-politico/364961-3> (consultado el 23 de junio de 2014)

⁵⁷² “aquellos sistemas políticos donde se accede a los cargos de poder, no por el nacimiento o la riqueza (o sea, según pautas de adscripción) sino por los méritos (pautas de realización).” Realmente no existe un consenso general sobre la manera en cómo se valoran los méritos, es decir, su naturaleza, sin embargo, dentro de los partidarios de este sistema político, existe un referente claro que evoca la existencia de una calificación, no necesariamente cuantitativa, existen otros elementos fundamentales como lo son la praxis o la aptitud o destreza, medidas en un modo cualitativo. Tomado de: *Definición Meritocracia*, Biblioteca virtual Eumed. En línea: <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=382>

los méritos deben ser demostrados ya sea por medios cuantitativos, cuantitativos o mediante una verificada honorable trayectoria en la política. Siglos atrás Aristóteles definió la palabra *ethos* en referencia al modo de ser derivado de la costumbre.

En su libro I de la retórica Aristóteles escribió: “A los hombres buenos les creemos de modo más pleno y con menos vacilación; esto es por lo general cierto sea cual fuere la cuestión, y absolutamente cierto allí donde la absoluta certeza es imposible y las opiniones divididas”⁵⁷³.

Los partidarios de la meritocracia argumentan su eficiencia bajo el principio de honestidad y eficacia derivado de las ya constatadas virtudes de quienes en ejercicio de su oficio no tienen pretensiones distintas a cumplir con su labor debido a su carácter meritorio y voluntario. A pesar de que Aristóteles no habló de la meritocracia como término independiente, sus ideas tenían una clara empatía con este término, en sus definiciones de las formas de gobierno puras e impuras, Aristóteles habla de la aristocracia y la oligarquía como tesis y antítesis según su naturaleza.

Dentro de estos dos opuestos, la aristocracia sería la forma pura de gobierno que más semejanza tiene con la meritocracia debido al orden en el que se establece; en la aristocracia, el sistema de gobierno se encuentra conformado por un número reducido de individuos quienes a su vez detentaran el poder; la característica principal de la aristocracia es que las cabezas del gobierno son los individuos más capacitados para realizar dicha labor y a diferencia de la oligarquía utilizarán su posición en pro del bien común. Lo cierto es que en la meritocracia no está implícito que la valoración del mérito derive en un bienestar común y es ahí donde se imposibilita la cuantificación de la voluntad y las pretensiones individuales del selecto grupo escogido.

Por otro lado otro problema que ostenta este sistema es la posibilidad de erosión a la democracia, Matias Cociña lo define de la siguiente manera: “La democracia es, en su

⁵⁷³ Aristóteles, Libro I de la retórica.

definición más simple, la organización de las decisiones colectivas en torno al principio de igualdad entre todos los participantes. Es, aplicada a la organización nacional, el gobierno del pueblo, y en él participan tanto los talentosos como los más desaventajados, los esforzados y los flojos, los aptos y los ineptos”⁵⁷⁴.

Para el caso de Colombia, se parte de que estamos dentro de un sistema presidencialista en donde nuestra mayor virtud como república está sustentada en el ejercicio de la libertad, sentada sobre rígidas bases democráticas, por lo cual podemos inferir de manera sencilla el gran poder que detenta el ejecutivo representado por la figura del presidente a la hora de elegir altos funcionarios y diplomáticos.

Existen intereses políticos que no están enfocados en una elección basada en que el diplomático elegido sea el más apropiado para el cargo, pero que le resulta útil al ejecutivo. De donde se deriva una relación recíproca, enmarcada en una cadena de favores políticos, que se ven retribuidos a través de la asignación de los cargos diplomáticos como moneda de pago.

Otra situación que se presenta, se basa en la asignación de dichos cargos como premio de consolación después de una derrota electoral, o como herramienta para distanciar del plano político al opositor. Como fue el caso de Noemí Sanín o María Emma Mejía quienes fueron candidatas a la presidencia de la república y posteriormente diplomáticas en distintas regiones.

⁵⁷⁴ COCIÑA Matias. “*Cinco argumentos contra la meritocracia*”, CIPER (centro de investigación periodística), Disponible en: <http://ciperchile.cl/2013/06/07/cinco-argumentos-contra-la-meritocracia> (consultado el 12 de agosto de 2013)



V.

¿QUIÉNES INFLUYEN EN LAS DECISIONES DE POLÍTICA EXTERIOR EN COLOMBIA?

La política exterior de un país está determinada por las necesidades que en materia internacional rigen su sistema de toma de decisiones. En el caso colombiano existen dos grandes lineamientos⁵⁷⁵ que han contribuido a ofrecer una dirección frente a las decisiones de política exterior, sin embargo, el debate que se sugiere en esta tesis, corresponde al exceso de discrecionalidad que se ha otorgado, desde la ley, a la figura presidencial, de tal suerte que, no han sido necesariamente los elementos rectores, sino los intereses particulares de la presidencia los que han determinado la toma de decisiones en política exterior.

Sin embargo, vale a notar que las decisiones en política exterior se han visto influenciadas por organismos externos como el Ministerio de Defensa, la Comisión II del Senado o la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. A continuación se hará una aproximación al respecto de cómo han influido estas entidades en la toma de decisiones en Colombia.

⁵⁷⁵ Ya se ha mencionado el *réspice polum* y el *réspice similia* (mirar al polo y mirar a los similares), aunque posteriormente se ha considerado el *réspice omnia*, mirar hacia el universo.

a. MINDEFENSA y la PEC

Un ejercicio efectivo para tomar decisiones en política exterior puede relacionarse con la generación de oportunidades para las relaciones internacionales en lo político, económico, el aumento en el comercio, la inversión y el intercambio tecnológico con países en América Latina y el Caribe, o dirigiendo esfuerzos hacia regiones menos exploradas en la geografía de los vínculos colombianos. Además, “se busca dinamizar las relaciones de Colombia con los Países del Asia y el Pacífico mediante la presencia diplomática fortalecida, la apertura de nuevos mercados y la atracción de inversión”⁵⁷⁶. La política exterior de Colombia tiene como objetivo “el promover la innovación, educación de calidad, capacitación laboral y profesional, tecnología y conocimiento agrícola, energía, cambio climático, biodiversidad y cooperación en seguridad, en la gestión internacional para la prosperidad”⁵⁷⁷.

La cooperación en seguridad es uno de los elementos que contribuyen a cambiar la cara del país y que comienzan a ofrecer una nueva dinámica en la forma en que nos relacionamos en el mundo. Colombia es un país que ha tenido más de cinco décadas de conflicto armado interno, que se ha nutrido de la producción y distribución de narcóticos, y que ha hecho de los actores al margen de la ley, un enemigo muy difícil de vencer, sin embargo, la experiencia que acompaña a las diferentes instituciones vinculadas en la lucha contra la delincuencia, ha logrado que en la actualidad podamos ser exportadores de servicios de capacitación contra el crimen organizado y la lucha armada, entre otros.

De esta manera, el Ministerio de Defensa Nacional es el organismo encargado para consolidar la seguridad en el país, así como lo es el “proponer la política en materia de

⁵⁷⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores. Principios y lineamientos de la política exterior Colombiana [en línea]. <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy> [citado en 19 de abril de 2014]

⁵⁷⁷ Ibid

defensa de la libertad personal”⁵⁷⁸. En los últimos dos gobiernos en Colombia el Ministerio de Defensa Nacional ha incrementado su participación en los asuntos internacionales, esto se debe al aumento en los temas de seguridad regional y a su relación de cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Un claro ejemplo es el aumento de participación del Ministerio de Defensa Nacional en operaciones de paz como es posible ver en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), que “fue responsabilidad del Ministerio de Defensa, puesto que la ejecución de las operaciones quedó a cargo de la Policía Nacional de Colombia, igual sucedió en el caso de la participación colombiana en Afganistán”⁵⁷⁹.

La influencia del ministerio de defensa en la formulación de política exterior, es evidente desde el *Plan Colombia*, un acuerdo entre Colombia y Estados Unidos desde 1999 en el gobierno de Andrés Pastrana, hasta el gobierno del presidente Santos. Su principal objetivo es acabar con el terrorismo y el tráfico ilegal de drogas, no obstante, también se busca el aumento de la seguridad y el desarrollo económico. Este enfoque es de gran importancia ya que demuestra como los temas de seguridad y los objetivos en común promueven las relaciones internacionales entre Estados Unidos y Colombia y se puede observar como influencia en las decisiones y el cumplimiento de los lineamientos de la política exterior.

Un segundo enfoque es la necesidad de seguridad interna en Colombia para garantizar la inversión extranjera y establecer relaciones internacionales que conlleven a los lineamientos de la política exterior actual del país. Desde este punto de vista, se analizarán las acciones conjuntas que han realizado el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores para aumentar la innovación, el comercio y la inversión, hasta llegar a evaluar los tratados de libre comercio.

⁵⁷⁸Ministerio de Defensa Nacional. Políticas y consolidación de la seguridad [en línea]. <<http://www.mindefensa.gov.co/iri/portal/Mindefensa?NavigationTarget=navurl://fa117d7a7fc36b3d78de0743afc e7c15>> [citado en 19 de abril de 2014]

⁵⁷⁹Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Colombia: ¿una potencia en desarrollo?. Primera edición. Colombia. Stefan Jost, mayo de 2012. 673 p. ISBN: 978-958-57456-0-5.

El plan Colombia y sus pilares es un tema ligado a la seguridad y tiene gran influencia en la política exterior de Colombia, pues el plan se crea con el fin de evitar el desplome de un Estado fallido que amenazaba la seguridad nacional y regional. El Plan Colombia fue el acuerdo que firmaron los presidentes Pastrana y Clinton en 1999, que se crea bajo el contexto de un frustrado proceso de paz liderado por Pastrana y un desgaste de la fuerza pública colombiana. La primera iniciativa buscaba fortalecer los mecanismos militares para hacer frente nuevamente a la guerrilla y el narcotráfico.

El plan Colombia se desarrolló en dos fases. La primera, se da con el fin de promover el proceso de paz, revivir la economía, fortalecer los pilares democráticos de la sociedad colombiana, crear una política de seguridad que impida amenazas a la democracia y a las instituciones, y finalmente, implementar una estrategia antinarcóticos.

Con base en estos objetivos se da la justificación de dos componentes, el militar y el social. Que desempeñarán un papel importante en la seguridad de los Estados. Así pues, estos dos elementos van ligados, ya que el ejercicio militar apoyado por Estados Unidos busca promover el componente social con el apoyo de la comunidad internacional para que Colombia obtenga un orden constitucional.

El progreso del plan Colombia, se desarrolla en base a estrategias implementadas para cada uno de sus objetivos que tendrán grandes implicaciones en la política exterior de Colombia, al igual que en el interior. En lo que concierne al componente militar, la lucha contra el narcotráfico se da mediante la erradicación de cultivos ilícitos, la reducción del procesamiento y distribución de narcóticos, y la destrucción de estructuras de estupefacientes que son labores que le atribuyen a la Policía Nacional. Así mismo, la interdicción de los sistemas de tráfico de drogas y el combate de la estructura armada de protección al narcotráfico, son funciones que le confieren al Ejército.

En el marco del componente militar se trata también, el proceso de paz que tiene como propósito la finalización del conflicto civil. Allí el papel de la comunidad internacional juega un rol esencial, ya que ejerce presión a fin de seguir adelantando el proceso, actúa como intermediaria y busca el impedimento de toda acción terrorista y/o violación del Derecho Internacional Humanitario. Adicional a esto, en el campo de las relaciones

bilaterales es fundamental que exista una coordinación de operaciones militares y de policía, y que se promueva un mejoramiento de seguridad fronteriza.

En lo relacionado al componente social se destacan varios proyectos, entre ellos la búsqueda de un fortalecimiento institucional y de desarrollo social con una efectiva asignación de recursos en pro del capital humano, una política de Derechos Humanos con atención a la población desplazada, reformas tanto sociales como políticas, y una revitalización económica que restaure la confianza en la economía tanto al interior como al exterior de Colombia.

Para dicha revitalización económica, el plan Colombia involucró el desarrollo de inteligencia comercial sobre la demanda mundial y la promoción de integración regional e interregional. Así mismo, buscó aumentar el comercio exterior de Colombia, lo cual generará iniciativas del sector privado y aumentará la inversión extranjera e interna. Pretende construir una infraestructura que mejore la productividad y apoye la innovación tecnológica. Además buscó también, promover empresas pequeñas y medianas para generar empleo en el sector privado.

De esta forma, surge la segunda fase del plan Colombia que se da a partir del año 2007 bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en Colombia, y George Bush en Estados Unidos, en el que se presenta un estrategia de fortalecimiento de la democracia y del desarrollo social, con el objetivo de conseguir el apoyo de la comunidad internacional, consolidar los logros que se han obtenido del plan Colombia en su primera fase e introducir la política de seguridad democrática al plan.

Esta segunda fase es una prolongación y profundización de la estrategia inicial, que incluye temas como la desmovilización de actores armados y su reincorporación a la vida civil para mejorar la seguridad nacional. En este contexto se establecen los puntos a tratar del plan Colombia II que serán: las drogas y el terrorismo, el fortalecimiento de la justicia y promoción de los derechos humanos, la apertura de mercados y el desarrollo social. Adicionalmente, Colombia ha buscado una participación constructiva en los foros multilaterales para que allí se trate el manejo de temas globales como las drogas ilícitas, el terrorismo y el tráfico ilícito de armas.

En la actualidad el plan Colombia bajo el gobierno Santos se sustenta también en la seguridad democrática, y en un modelo económico neoliberal apoyado en exportaciones y apertura de mercados mediante los Tratados de Libre Comercio, a los cuales nos referiremos con detalle más adelante.

La política exterior de Colombia está fuertemente influenciada por el plan Colombia con la participación de aquellos gobiernos que han contribuido en el plan Colombia, pues aparte de Estados Unidos que ha sido el mayor aportante al plan, la Unión Europea tomó parte también, mediante la cooperación en proyectos sociales. Canadá reforzó el derecho internacional humanitario, y finalmente, naciones como Costa Rica, Brasil, Argentina y Chile colaboraron en proyectos de desarrollo alternativo y protección al medio ambiente.

No solo esto, sino que las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Colombia se han afianzado. El gobierno norteamericano interviene en la construcción de sistemas democráticos para hacerlos viables y así lograr profundizar lazos comerciales y al mismo tiempo, garantizar la seguridad bajo el supuesto de la paz democrática que sustenta que las democracias son menos conflictivas entre las mismas.

Desde otro punto de vista, introduciremos los tratados de libre comercio y algunos factores influyentes en la economía. Este será un tema que relacionaremos con la seguridad que es un elemento de suma importancia para contribuir con la inversión extranjera y de este modo, con la política exterior de Colombia.

En un segundo enfoque, el Ministerio de Defensa Nacional como ya se ha explicado, tiene como objetivo principal la búsqueda de la seguridad interna y de esta manera garantizar, atraer y consolidar la inversión extranjera para el país, mientras que el Ministerio de Relaciones exteriores, ejecuta proyectos de promoción internacional para motivar la llegada de inversión extranjera a Colombia. De esta forma lo explica María Ángela Holguín Cuéllar con un claro ejemplo de la entidad pública del sector energético nacional como lo es la Agencia Nacional de Hidrocarburos: “En 2012 la ANH ha puesto en oferta 109 bloques petroleros en el territorio nacional, para lo cual tiene previsto realizar una serie de actividades de promoción internacional en Houston, Tokio, Beijing, Seúl, Calgary, Toronto, Sao Paulo y Londres; ciudades donde la ANH

ha contado con el apoyo de las misiones diplomáticas y consulares para la divulgación del evento⁵⁸⁰.

No obstante, Colombia debe establecer relaciones económicas sólidas con los países de América Latina y no tan solo con Estados Unidos para lograr sus lineamientos en la política exterior. Es aquí donde los temas de seguridad influyen las decisiones en la política exterior, ya que se necesita una completa seguridad interna para lograr distintos acuerdos internacionales de negociación y cooperación.

Desde este punto de vista es posible considerar un incremento en los tratados de libre comercio, ya que estos permiten ampliar y fortalecer el diálogo político con los países con los que se negocia y se constituye como elemento fundamental en el proceso de inserción de Colombia en la economía mundial⁵⁸¹. Efectivamente, los tratados de libre comercio conllevan a los objetivos de la política exterior actual, de manera en que se incrementa el comercio exterior y la cooperación internacional para llegar a la prosperidad.

No obstante, incrementar el número de tratados de libre comercio también puede significar alejarse de los procesos de relación con los países vecinos y además, no siempre resultan beneficiosos al no estudiarse de manera correcta la situación de los altos costos de transporte, la disminución en la producción de bienes junto con la dependencia a la importación de algunos productos y también los servicios con valor agregado industrial.

En un tercer enfoque, durante cinco décadas, Colombia ha tenido que sobrellevar un conflicto armado, que como consecuencia, ha traído años llenos de violencia, y constante violación a los derechos humanos, afectando principalmente la población

⁵⁸⁰HOLGUIN María Ángela. Memorias al Congreso 2011-2012. 20 de Julio. Bogotá: Julio 2012. 293 p.

⁵⁸¹Ibid

rural. Sin embargo, el Estado y los gobernantes han hecho todo lo posible por apaciguar, y dar fin a este conflicto, con el fin de proteger los derechos humanos.

Las políticas planteadas en el documento de “*Compromiso y transparencia un balance de la política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario del ministerio de defensa nacional*”, en función de la protección de los derechos humanos, tal como “cero tolerancia con violaciones a los derechos humanos”, así como también mantener la legitimidad como centro de gravedad, han sido los planteamientos básicos del Gobierno, para mantener y mejorar el papel de la Fuerza Pública, con carácter de cumplimiento constitucional. Los objetivos por parte del gobierno, tanto del Presidente, como del Ministro de Defensa, han sido claros, “recuperar la seguridad dentro de la legalidad”⁵⁸².

La política de defensa y seguridad democrática, y la Política de Consolidación, según los reportes del ministerio de defensa, han tenido grandes repercusiones y avances en materia de disminuir las tasas de criminalidad y los actos terroristas, por ejemplo, los homicidios colectivos, la toma de poblaciones, el desplazamiento de la población del área rural, retenes ilegales, secuestro; Los resultados han sido alentadores según el gobierno y sus actores político - sociales, y se han mostrado en la mejora de la seguridad de los Colombianos⁵⁸³.

Sin embargo el panorama de la seguridad en Colombia se ha visto generalmente en proceso de cambio, con una compleja situación de seguridad interna-externa, la cual involucra diferentes actores del mundo. Colombia representa en el orden internacional y la gobernabilidad, los problemas más relevantes, como nuevas formas de violencia e inseguridad global, que han venido tomando protagonismo en la seguridad

⁵⁸² MINDEFENSA.GOV.CO, “*Un balance de la política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario del ministerio de defensa nacional*”, 2009, disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/Derechos_Humanos/docs_nweb/Boletin_DDHH_sept.pdf (Consultado el 22 de abril de 2014)

⁵⁸³ MINDEFENSA.GOV.CO, “*Reporte del ministerio de defensa*”, disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/Derechos_Humanos/docs_nweb/Boletin_resultados_DDHH_esp3.pdf (Consultado el 22 de abril de 2014)

internacional, poniendo a prueba la infraestructura de la política de seguridad a nivel interna – externa.

El ministerio de defensa ha tenido que adaptar las políticas de seguridad internas, para así no comprometer la seguridad internacional, lo cual ha sido uno de los grandes retos de Colombia, así como los cuestionamientos que ha tenido la política exterior, que han comprometido la credibilidad y han puesto en crisis a las instituciones competentes en Colombia, atribuyendo así al deterioro de la fortaleza del estado.

Pero situándonos en el mundo actual, en pleno desarrollo de la globalización, el problema interno de un país, afecta y trae consecuencias internacionales. La seguridad nacional en Colombia , ha tenido problemas desde tiempo atrás, con los conocidos movimientos insurgentes, las FARC, y el ELN, el estado colombiano presenta una amenaza de guerra militar declarada en su propio territorio contra sus propias instituciones.

Estos dos grupos no son los unicos que afectan la seguridad en Colombia, según el reporte de La estrategia de la policia nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana, ratifican que:

Los niveles de seguridad en colombia presentan fenómenos que aumentan la complejidad del asunto, como la criminalidad local, asociada a fenómenos urbanos, (población desplazada y población reincorporada); la aparición de nuevas tipologías de delincuencia y violencia; el aumento sostenido de las cifras de violencia intrafamiliar, hurtos en sus diferentes modalidades y delitos contra la libertad y el pudor sexual; el incremento del expendio, distribución y consumo de psicotrópicos; las problemáticas juveniles como el pandillismo, la lentitud de la justicia y la impunidad, el homicidio; la falta y responsabilidad y participación ciudadana⁵⁸⁴. (Ver Anexo 11)

⁵⁸⁴POLICIA.GOV.CO, “Reporte de la estrategia de la policía nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana”, disponible en:

<http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%202.3%20Estrategia%20de%20la%20Policia%20para%20la%20Seguridad.pdf> (consultado el 4 de junio de 2014)

Ante el problema de las drogas, Colombia ha tenido que generar políticas de seguridad para tratarlo como un problema de seguridad internacional, por la incurrencia o involucración de diferentes actores internacionales, principalmente por parte de Estados Unidos, que lleva los problemas internos a otros escenarios, incrementando el deterioro de la situación interna del país, extendiendo sus fronteras.

Por ejemplo, ante la situación del fallo con Nicaragua, donde Colombia estuvo ante el ojo de toda la comunidad internacional, se realizó un foro para analizar el fallo emitido por la corte internacional de justicia, del cual se destaca la posición de Germán Sahid “La política exterior colombiana se ha caracterizado por estar perfectamente desarticulada entre los dos ministerios que la manejan: Relaciones Exteriores y Defensa. Eso aquí en Colombia no existe y por eso esas actitudes tan erráticas del Gobierno”⁵⁸⁵.

Con esta postura se reconoce la distancia y falta de sincronía entre los diferentes organismos del Estado. En la historia se han reconocido situaciones similares donde los intereses de los ministerios, políticos, o actores cercanos a las decisiones de carácter nacional, no se encuentran suficientemente articuladas, generando soluciones discordantes mostrando debilidades en la interacción eficiente de las entidades del país.

Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Órgano principal y autónomo de la organización de los estados americanos (OEA). La CIDH tiene como objetivo, promover la observancia de los derechos humanos en la región, y actúa como órgano consultivo de la OEA en ese aspecto. Desde Washington, D.C, la CIDH, está al tanto de uno de los problemas que más repercusiones tiene en el país, la

⁵⁸⁵ Conferencia 6 de Diciembre de 2012: lo que viene para Colombia con el fallo de la corte de La Haya. Un análisis a los medios de comunicación sobre lo que viene para Colombia con la sentencia de la Corte Internacional de Justicia.

seguridad de los líderes sociales que trabajan por los derechos de personas desplazadas por el conflicto⁵⁸⁶.

Es probable que la ayuda de Estados Unidos en el Plan Colombia, se termine al firmar los diálogos de paz entre el gobierno y las FARC. De este modo, la paz sería el indicador de éxito del *plan*. La búsqueda de este objetivo es la razón por la que se ha fortalecido tanto el control del territorio, y se ha logrado disminuir la capacidad de actuar de la guerrilla.

No obstante, es necesaria una reformulación del plan Colombia con una cooperación internacional más eficaz y con una mayor incidencia en el apoyo y el desarrollo institucional. Adicionalmente, es importante que en él se expongan dos estrategias diferentes que se complementen, con el propósito de finalizar el conflicto armado a través de estrategias para disuadir las victorias de las FARC y el ELN, y así mismo, contener su crecimiento. De este modo, persuadirlos para negociar. Desde este punto de vista, las estrategias del plan Colombia se trabajarán en función de la política exterior de Colombia y su desarrollo, teniendo en cuenta su papel frente a Estados Unidos y a la comunidad internacional, con el fin de mejorar la seguridad y de este modo, generar beneficios sociales, políticos y económicos para el país.

En las teorías del realismo político de Morgenthau, *Política entre naciones*, se explica como la política exterior es la relación que existe entre aquellos que dominan y los que son dominados, en otras palabras, se busca constantemente una lucha por el poder. Lamentablemente, la política exterior de Colombia tiene sentido con la teoría de Morgenthau, a pesar de no tener una dependencia hacia Estados Unidos, claramente Colombia se subordina ante el interés nacional norteamericano. Y en ese sentido, la seguridad, que ha sido transversal en las relaciones con Colombia, ha determinado en gran medida su campo de interés al momento de financiar el *Plan Colombia*.

Tal como en el gobierno Samper, las relaciones se centraron en cabeza del general director de la Policía, Rosso Serrano, la capacidad de influir desde el ministerio de

⁵⁸⁶ <http://www.oas.org/es/cidh/>

defensa y particularmente en temas de seguridad, manifestada en la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia –hoy llamada terrorismo- han sido determinantes y se han visto representadas en su financiamiento. El ministerio de defensa, ha sido el gran receptor de ayuda de Estados Unidos, por lo que ha tenido la obligación de determinar los puntos en la agenda que para efectos prácticos han escrito algunas páginas de la política exterior colombiana. En algunas administraciones más que en otras, ha sido clara la influencia del presupuesto norteamericano en el ministerio de defensa de Colombia y de esa manera, indirectamente, han tomado partido en la formulación de la política exterior.

Morgenthau, en el capítulo “*una teoría realista de la política internacional*” de su obra “Política entre las naciones”; explica que la lucha por el poder y la paz afirma que la política, ya sea interna o internacional, solo significa la manifestación de la lucha por el poder, objetivo que es escondido a través de justificaciones en términos, étnicos, legales, culturales y ambientales, cumpliendo así dobles objetivos en las políticas internacionales, para dejar de último el objetivo de la acción política. De esta manera se puede ver como los países en el ámbito internacional no demuestran sus verdaderas intenciones ya que pueden crear una oposición por parte de las otras naciones.

Explicado en otras palabras con la teoría de política exterior de Maquiavelo en su libro *El Príncipe*: El orden común de las cosas es que, no bien un extranjero poderoso entra en un país, todos los príncipes que allí son menos poderosos se le unen, por efecto de la envidia que concibieran contra el que les sobrepujaba en poderío, y a los que éste ha despojado. En cuanto a esos príncipes menos poderosos, no cuesta mucho trabajo ganarlos, puesto que todos juntos gustosamente formarán cuerpo con el Estado que él conquistó⁵⁸⁷.

⁵⁸⁷ MAQUIAVELO Nicolás, “*El Príncipe*”, Edición electrónica de www.philosophia.cl / escuela de filosofía Universidad Arcis, p.72.

El ministerio de defensa de Colombia ha logrado un reconocimiento internacional, por su capacidad para hacerle frente al terrorismo, luego de cinco décadas de conflicto armado, que sumado a la capacidad de financiamiento que ha logrado la guerrilla y posteriormente el paramilitarismo, a través del narcotráfico, han generado situaciones sin precedentes en la historia de los conflictos armados internos en el mundo. En general la debilidad financiera por parte de los insurgentes, ha logrado que se abran espacios de negociación entre las partes de un conflicto, sin embargo, en el caso colombiano, la llegada del narcotráfico ha sido el oxígeno que le da vida a la llama del enfrentamiento y ha dado lugar incluso, a que los paramilitares, que según sus fundadores, surgieron como brazo paralelo al Estado para enfrentar a las guerrillas, terminaran vinculados y financiados también con el narcotráfico, siendo un nuevo actor y a la vez enemigo del orden público, aunque con unos matices que han provocado la cercanía de diferentes grupos sociales, grandes terratenientes y dueños de importantes capitales, por lo que socialmente ha sido aceptado.

El número de efectivos militares, caídos, secuestrados, mutilados o que han quedado en condiciones físicas incompatibles con el ejercicio militar, es muy grande, no se ha hecho un estudio particular sobre el tema, sin embargo, según el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia entre 1958 y 2012 el conflicto armado ha ocasionado la muerte de por lo menos 220.000 personas, cifra que sobrepasa los cálculos hasta ahora sugeridos⁵⁸⁸

Esta ha sido una guerra sin límites en la que, más que las acciones entre combatientes, ha prevalecido la violencia desplegada sobre la población porque 8 de cada 10 muertos fueron civiles. "En las últimas tres décadas se perpetraron 1.982 masacres. En el 59% de los casos los responsables fueron los paramilitares, un 17% correspondió a las guerrillas y en el 8% los perpetrados por agentes del Estado (...) Esta es una guerra larga, pero no eterna. Que no sea eterna depende de la capacidad de los colombianos y sus gobernantes para reconocer qué fue lo que motivó esta guerra y qué la alimentó para poder detenerla, y este es el fin de este informe"⁵⁸⁹.

⁵⁸⁸ CARACOL RADIO, "Al menos 220.000 muertos han dejado 54 años de guerra en Colombia", julio de 2013, disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/al-menos-220000-muertos-han-dejado-54-anos-de-guerra-en-colombia/20130724/nota/1938150.aspx> (consultado el 23 de junio de 2014).

⁵⁸⁹ Ibid.

"La entrega del informe es un mandato de la Ley 975 de 2005 (de Justicia y Paz) en un ejercicio de verdad" del Estado colombiano, explicó la directora del documento, Martha Nubia Bello. El informe ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y de dignidad, del Grupo de Memoria Histórica, menciona que el conflicto armado no tiene una modalidad de violencia distintiva. "Los actores armados enfrentados han usado y conjugado todas las modalidades de violencia"⁵⁹⁰. Por lo que a pesar de ser parte del conflicto, actuando como actor legítimo, la fuerza pública (que incluye al ejército, armada, fuerza aérea y policía nacional) ha recibido muchas bajas durante los años de conflicto armado, aunque han participado de diferentes procedimientos al margen de la ley que han provocado la muerte de civiles. No se podría decir que sean políticas institucionales, sin embargo, han estado involucrados desde los más altos rangos hacia el menor en el escalafón castrense.

En la actualidad, el ministerio de defensa de Colombia participa activamente en la conformación de grupos de estudio internacionales sobre el fenómeno de la lucha contra la droga, el terrorismo, el crimen organizado, los crímenes cibernéticos, la ciberdefensa y la lucha contra la minería ilegal y el micro-tráfico de estupefacientes. Con indicadores altamente dolorosos en términos de bajas humanas, se ha logrado conseguir una experiencia que en la actualidad, en términos de cooperación internacional, identifica a Colombia y a su fuerza pública como cooperante Sur-Sur y en ocasiones Sur-Norte. En esa medida, es cada vez más determinante la acción de la fuerza pública y su influencia en la definición de la política exterior de Colombia.

⁵⁹⁰ Ibid

b. La comisión asesora de relaciones internacionales, ¿organismo de papel o de consulta?

El ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo encargado de la política exterior de Colombia frente a otros sujetos de derecho internacional. Su importancia se puede reconocer a través de la actividad y trabajo que posee y la capacidad de impacto social, económico y político dentro de Colombia. Asimismo, es el encargado de legitimar acuerdos, relaciones o tratados internacionales dentro del ordenamiento jurídico interno y es quien le da la fuerza vinculante para que se aplique y se lleve a cabo. Desde 1991 se buscó la apertura económica y con ello, la apertura de la política exterior para enmarcarla en los fenómenos de globalización. “La apertura externa de la globalización obliga forzosamente a una apertura interna de carácter político”⁵⁹¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente afirmar que el Estado colombiano debe consolidarse dentro de la dinámica de la globalización y promover la institucionalidad dirigida a generar políticas hacia el exterior que permitan afianzar y profundizar los niveles de integración internacional con las unidades político administrativas regionales que se involucren en la gestión. Por ejemplo, la CEPAL afirma que: “(...) el proceso de apertura de las economías al mercado internacional ha dado como resultado la dinamización de los mercados internos de los Estados que transformaron los puntos de inflexión en una cadena de flujos de capital, bienes y servicios crecientemente desarraigados de sus bases territoriales”⁵⁹². Es decir, que el crecimiento de los flujos de capital entre los Estados debe ser gestionado por orientaciones o leyes (dentro de las instituciones) que protejan los intereses de las políticas propias.

Colombia ha asumido el modelo económico y político con el fin de llegar a una regionalización e internacionalización de su actividad económica y política con el fin de integrar políticas que beneficien su balanza de pagos y el desarrollo macroeconómico en su mercado. No obstante, para algunos teóricos, las relaciones internacionales deben

⁵⁹¹BOISIER, Sergio. “la odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización”, 2002, p. 95

⁵⁹²CEPAL. “La reestructuración de los espacios nacionales”, Serie Gestión Pública n° 7, p.9

estar guiadas al proteccionismo económico y a la perfecta implementación de políticas nacionales para la protección de la mediana y pequeña empresa para generar bienestar en la economía nacional: “Si bien es cierto que la globalización es una realidad contundente, difícil de esquivar, lo coherente sería adaptar las estructuras territoriales y los procesos de descentralización en protección de los intereses nacionales y de la economía nacional”⁵⁹³.

Entonces, esto lleva a pensar en la creación de instituciones que contribuyan a la consulta para la creación de política exterior en Colombia. Para esto, la ley le otorga al Ministerio de Relaciones Exteriores la capacidad para “*actuar como Secretaría Técnica de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (...) para (...) impulsar, articular, financiar o cofinanciar la implementación de programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza en coordinación con las autoridades sectoriales del orden nacional, las entidades territoriales y los organismos de cooperación internacional competentes para la ejecución de los mismos*”⁵⁹⁴. Por lo tanto, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores es un órgano de importancia para la formulación de política exterior. Su principal función es ser instrumento de consulta, asesoría y consejo sobre los electos de la política exterior del país. Sin embargo, hay que aclarar que este órgano es de carácter consultivo.

Además, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores es símbolo de representación política pues su ejercicio y miembros hacen parte de la comunidad con participación de los partidos políticos con el fin de generar consenso para actuar frente a la política internacional. Está compuesta por el presidente, vicepresidente, canciller, expresidentes, invitados y representación del congreso, lo que democratiza la acción de las políticas internacionales en materia económica, política y social.

Según “congreso visible”, organización conformada por académicos, que por iniciativa de la universidad de Los Andes, hacen seguimiento a la gestión del legislativo

⁵⁹³ ESTUPIÑAN Liliana. “Región y Estado unitario en Colombia” en: Colombia Regional: alternativas y estrategias, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 213-225.

⁵⁹⁴ Ley 489 de 1998, Artículo 59

colombiano fortaleciendo y promoviendo la participación de la ciudadanía en procesos de exigencia de rendición de cuentas a sus elegidos. A la vez, trabaja para generar un puente de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes. De igual manera, busca promover el conocimiento del Congreso de la República y, en general, de nuestro sistema democrático proporcionando análisis e información pertinente, organizada y de fácil acceso para ciudadanos, investigadores y académicos de Colombia y el mundo⁵⁹⁵

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores es cuerpo consultivo del Presidente de la República. En tal carácter, estudiará los asuntos que este someta a su consideración, entre otros, los siguientes temas: 1. Política Internacional de Colombia 2. Negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos. 3. Seguridad exterior de la República. 4. Límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial y zona contigua y plataforma continental. 5. Reglamentación de la Carrera Diplomática y Consular. 6. Proyectos de Ley sobre materias propias del ramo de Relaciones Exteriores. Está compuesta por: 1. Los Expresidentes de la República elegidos por voto popular. 2. Doce miembros elegidos de los integrantes de las Comisiones Segundas Constitucionales así: Tres (3) por el Senado pleno con sus respectivos suplentes y tres (3) por el pleno de la Cámara de Representantes con sus respectivos suplentes. 3. Dos miembros designados por el Presidente de la República. El Vicepresidente de la República asistirá con voz a las reuniones de la Comisión⁵⁹⁶.

En momentos de tensión internacional ha sido de gran ayuda convocar a la Comisión Asesora. En los peores escenarios de confrontación, el consenso de quienes han ejercido en la diplomacia en Colombia, y quienes han tomado decisiones sensibles a nuestros intereses, ha servido para fortalecer las decisiones del ejecutivo y otorgar claridad al manejo de las diferentes situaciones en crisis. Su capacidad de orientación, han hecho que la comisión haya ganado un espacio muy representativo en la toma de decisiones en política exterior en Colombia.

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores fue creada en 1912 con el objetivo de normalizar las relaciones con E.U. que se encontraban deterioradas a raíz de la pérdida de Panamá. A lo largo de su historia, existen períodos presidenciales durante los cuales la Comisión Asesora

⁵⁹⁵ CONGRESOVISIBLE.ORG, “¿Quiénes somos?”, disponible en: <http://www.congresovisible.org/quesomos/>, (consultado el 12 de abril de 2014).

⁵⁹⁶ Ibid, en: <http://www.congresovisible.org/comisiones/35/>

de Relaciones Exteriores no se ha reunido, otros durante los cuales ha actuado de manera mecanicista y bajo objetivos muy específicos como la situación con Venezuela, el Concordato y el acatamiento al derecho internacional. En 1954 fue designada como órgano consultivo de la Cancillería y de la Presidencia de Colombia. (...) La Comisión tiene dos tipos de reuniones: Ordinarias, como cuerpo consultivo, las que serán convocadas por el Presidente de la República, y las informativas, las convocadas por el Ministro de Relaciones Exteriores. Estas últimas se realizan por lo menos una vez cada dos meses, siempre y cuando no haya tenido lugar una reunión ordinaria en el mismo período. La Comisión estudia los asuntos que el Presidente someta a su consideración, como: la Política Internacional de Colombia; negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos; seguridad exterior de la República; límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial y zona contigua y plataforma continental; reglamentación de la Carrera Diplomática y Consular; proyectos de Ley sobre materias propias del ramo de Relaciones Exteriores. (...) Está formada por los ex presidentes elegidos por voto popular; doce miembros elegidos de los integrantes de las Comisiones Segundas Constitucionales así: tres por el Senado y tres por la Cámara; y dos miembros designados por el Presidente. Los miembros de la Comisión requieren haber sido Ministro del Despacho, Jefe de una Misión Diplomática de carácter permanente, profesor universitario de Derecho Internacional o Comercio Exterior por 10 años, o tener título universitario con especialización en Derecho Internacional o Comercio Exterior⁵⁹⁷.

Sin embargo, análisis del periódico El Espectador, indican lo que de alguna manera ésta investigación considera.

Que la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores no está compuesta por expertos ni por ex funcionarios dedicados al estudio estructurado de la política exterior o de las relaciones internacionales. Con excepción de los miembros del Gobierno de turno, los de la Comisión son personalidades con algún peso político, pero sin un conocimiento especializado en el tema. La Comisión no tiene el potencial de convertirse en un cuerpo consultivo que el Presidente pueda buscar para obtener algún tipo de guía. Quienes, como nosotros mismos, reclamamos en el pasado porque el Presidente no le pedía consejos a la Comisión Asesora para formular la política exterior del país, la verdad es que le estábamos pidiendo buscar en el lugar equivocado. (...) La Comisión Asesora es entonces un mecanismo ambiguo cuyas funciones en materia del diseño y la construcción de la política exterior colombiana no están

⁵⁹⁷ RAHAL Esteban, "Comisión asesora, algo que ayudaría a superar la crisis", disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/comision_asesora_algo_que_ayudaria_a_superar_la_crisis/comision_asesora_algo_que_ayudaria_a_superar_la_crisis.asp (consultado el 8 de julio de 2014).

claras. A veces sólo termina siendo el campo de batalla entre fuerzas políticas locales que poco entienden la lógica de lo internacional. Tal vez sea el momento de comenzar a debatir si se debe mantener esta entidad en su actual forma⁵⁹⁸.

En el capítulo 8 de la Constitución de 1991, “De las relaciones internacionales”, artículo 225, se indica que la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuya composición será determinada por la ley, es cuerpo consultivo del Presidente de la República⁵⁹⁹.

⁵⁹⁸ Elespectador.com, “La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores”, Nov 2009, disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo174093-comision-asesora-de-relaciones-exteriores>, (consultado el 8 de julio de 2014).

⁵⁹⁹ LEY 68 DE 1993, Por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamenta el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores estará integrada por:

1. Los Ex presidentes de la República elegidos por voto popular.
2. <Numeral modificado por el artículo 1 de la Ley 955 de 2005. Rige a partir del 20 de julio de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Doce miembros elegidos de los integrantes de las Comisiones Segundas Constitucionales así: Tres (3) por el Senado pleno con sus respectivos suplentes y tres (3) por el pleno de la Cámara de Representantes con sus respectivos suplentes.

PARÁGRAFO 1o. Los miembros elegidos por el Congreso Nacional y los designados por el Presidente de la República tendrán su respectivo suplente.

PARÁGRAFO 2o. El Designado a la Presidencia hasta 1994 y el Vicepresidente de la República a partir de ese año asistirá con voz a las reuniones de la Comisión.

ARTÍCULO 2o. CALIDADES. Para ser miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se requiere haber sido Ministro del Despacho, Jefe de una Misión Diplomática de carácter permanente, Profesor Universitario de Derecho Internacional o Comercio Exterior por 10 años, o tener Título Universitario con especialización en Derecho Internacional o Comercio Exterior, reconocido por el Estado Colombiano, con anterioridad de por lo menos diez años a la fecha de elección o designación.

PARÁGRAFO 1o. De los miembros que le corresponde elegir a cada Corporación, por lo menos uno y su respectivo suplente, deberá pertenecer a partido o movimiento político distinto al del Presidente de la República.

PARÁGRAFO 2o. Las calidades exigidas en este artículo para los miembros de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores no serán aplicables a los miembros del Congreso que éste elija en su representación.

ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores es cuerpo consultivo del Presidente de la República. En tal carácter, estudiará los asuntos que este someta a su consideración, entre otros, los siguientes temas:

1. Política Internacional de Colombia
2. Negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos.
3. Seguridad exterior de la República.
4. Límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial y zona contigua y plataforma continental.
5. Reglamentación de la Carrera Diplomática y Consular.
6. Proyectos de Ley sobre materias propias del ramo de Relaciones Exteriores.

PARÁGRAFO. Cuando haya negociaciones internacionales en curso y el Gobierno lo considere pertinente, este procederá a informar a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores sobre el particular.

ARTÍCULO 4o. CARACTER CONSULTIVO. Los conceptos de la Comisión no tienen carácter obligatorio, serán reservados salvo cuando ella misma, de acuerdo con el Presidente de la República, ordene su publicidad.

ARTÍCULO 5o. REUNIONES. La Comisión tendrá dos tipos de reuniones: Ordinarias, como cuerpo consultivo, las que serán convocadas por el Presidente de la República, y las informativas, las convocadas por el Ministro de Relaciones Exteriores. Estas últimas se realizarán por lo menos una vez cada dos meses, siempre y cuando no haya tenido lugar una reunión ordinaria en el mismo período.

ARTÍCULO 6o. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. No pueden ser elegidos miembros de esta Comisión los ciudadanos que al tiempo de la elección o designación, o dentro de los seis meses anteriores a ella, estén interviniendo o hayan intervenido en la gestión de negocios con el Gobierno, en su propio interés o en el de terceros distintos a los de las entidades o Instituciones Oficiales.

Ius ad Bellum y Seguridad Humana

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, se crea la Organización de las Naciones Unidas con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacional con el objetivo de proteger al individuo del flagelo de la guerra. La carta de San Francisco cita como uno de los propósitos: “Mantener la paz y seguridad internacionales”⁶⁰⁰. Por ello, en el acto de conformación se plantea la solución pacífica de controversias y la delegación del derecho a la guerra o el *ius ad bello* en el Consejo de Seguridad de la ONU para evitar una tercera guerra mundial.

La validez jurídica de estos actos genera una conducta pacífica en los Estados y una fuerza vinculante dentro de la constitución de los países. Por lo tanto, las reglas que impone el derecho internacional están sujetas a construir bases jurídicas y morales para evitar la militarización de los Estados y para no resolver mediante la coacción, las controversias suscitadas entre Estados. El tratado cita: “los Estados partes en una controversia internacional, así como los demás Estados, se abstendrán de toda medida que pueda agravar la situación de modo que ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”⁶⁰¹.

En esta medida, Colombia ha tenido un comportamiento particular respecto a este tema. En primer sentido, es necesario analizarla intervención de Néstor Osorio, representante permanente de Colombia ante las Naciones Unidas. En su intervención manifiesta el compromiso de Colombia ante los acuerdos de no proliferación y desarme, el representante cita:

PARÁGRAFO. El ejercicio del cargo de miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, es incompatible con la representación, agencia o asesoría de entidades de Derecho Público o personas de cualquier nacionalidad, cuando tales entidades o personas tengan intereses que se relacionen con los asuntos de la competencia de la misma Comisión Asesora.

ARTÍCULO 7o. PERÍODO. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 955 de 2005. Rige a partir del 20 de julio de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Los miembros que representen al Congreso, tendrán el mismo período de las Cámaras que les hayan elegido. Los designados por el Presidente de la República tendrán el mismo período de éste. Unos y otros continuarán en el ejercicio de sus funciones mientras no sean reemplazados.

⁶⁰⁰UN.ORG, “Carta de las Naciones Unidas: Propósitos”, 1945, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> (consultado el 12 de junio de 2014).

⁶⁰¹DIEZ DE VELASCO Manuel “Las organizaciones internacionales”, Novena Edición, Tecno, Madrid, 1996. P 154-181.

Colombia, en su condición de Estado Parte del Tratado de No Proliferación (TNP) y Estado No Poseedor de Armas Nucleares, ha abogado por la universalización y efectiva aplicación de este instrumento internacional. En cumplimiento de sus obligaciones, Colombia tiene vigentes un Acuerdo de Salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y un Protocolo Adicional a dicho Acuerdo⁶⁰².

Asimismo, el representante de Colombia agregó:

El terrorismo nuclear constituye una amenaza para todos los Estados sin excepción, y por ello, es necesario aunar esfuerzos para enfrentarlo de manera efectiva. Colombia, reconociendo la dimensión de esta amenaza ha iniciado los trámites legislativos internos para aprobar la Convención sobre la Protección Física de Materiales Nucleares y su Enmienda, así como del Convenio Internacional para la Represión de Actos de Terrorismo Nuclear.⁶⁰³

No obstante, la relación de Colombia con este sistema no siempre ha sido buena. En los últimos años, tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia hubo especulaciones alrededor de acatar o no el fallo y se dieron opiniones como la del expresidente Uribe respecto a este tema:

Hay un fallo que se excedió, arrebató a Colombia 75 mil kilómetros cuadrados de mar y a los pescadores de San Andrés los derechos para pescar allí; ahora muy audazmente Nicaragua propone y eso no lo puede aceptar Colombia a mi juicio. Que entonces se haga un acuerdo para que los pescadores colombianos deriven esos derechos de Nicaragua, eso de ninguna manera se puede permitir. El gobierno colombiano que ha ejercido jurisdicción en las islas, en los cayos, en los islotes, en ese mar, debe seguir ejerciendo esa jurisdicción⁶⁰⁴.

No obstante, aunque se consideró la idea de no acatar el fallo de *La Haya* respecto a la delimitación territorial de Nicaragua y Colombia, existen alternativas para evitar la re

⁶⁰² OSORIO Néstor, "Debate sobre no proliferación, desarme y Seguridad Nuclear, Intervención de S.E. Embajador Representante Permanente de Colombia", Nueva York, 19 de abril de 2012, disponible en: www.colombiaun.org.

⁶⁰³ *Ibíd.*

⁶⁰⁴ ELESPECTADOR.COM, "Uribe propone no acatar el fallo de la haya" . Reacciones a la sentencia de la CIJ. 20 de Noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-388047-uribe-propone-no-acatar-fallo-de-haya> (Consultado el 15 de abril de 2014)

acomodación de la frontera. Colombia se retiró del pacto de Bogotá después de recibir el fallo. Es decir, la Corte Internacional de Justicia de *La Haya* ya no posee competencia para dirimir conflictos estatales que ahora solo le competen solo a la soberanía colombiana. “El Pacto de Bogotá fue firmado en la capital colombiana en 1948 por naciones del hemisferio en el marco de una conferencia de la Organización de los Estados Americanos. Por ese tratado varios países reconocieron la competencia de la Corte para solucionar las controversias de orden jurídico que surgieran entre las partes. Países como Estados Unidos, Canadá, Argentina y Venezuela no lo ratificaron y están fuera del tratado.”⁶⁰⁵

Relacionando este punto con el idealismo político, se puede partir de la concepción de que la “naturaleza humana es esencialmente altruista, es decir, que las personas son capaces de ayudarse y colaborar mutuamente”⁶⁰⁶. Se puede decir que la manifestación de la restricción de la seguridad militar es un acto idealista de las relaciones internacionales. Desde el contractualismo clásico y los postulados de Maquiavelo, el Estado es el único con capacidad de ejercer coerción en defensa y ataque hacia otros Estados.

El segundo postulado propuesto cita: “El mal comportamiento humano es resultado de instituciones y arreglos estructurales, no proviene de la naturaleza misma de los humanos”⁶⁰⁷. Es decir, que en este caso, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores debería tener un carácter vinculante en la medida en que son expertos los que formulan y evalúan las decisiones en materia internacional y generan propuestas para dirigir la política internacional. En el caso de la opinión el expresidente Uribe, la comunidad internacional no hubiera dudado de generar sanciones contra Colombia contra el incumplimiento del fallo. Además, hay que tener en cuenta que, según la Constitución, el único responsable de la política exterior es el presidente de la república.

⁶⁰⁵ELMUNDO.COM, “se oficializa el retiro de Colombia de Pacto de Bogotá” . Redactado el 28 de Junio de 2012. Disponible en: http://www.elmundo.com/movil/noticia_detalle.php?idx=207574& (Consultado el 17 de abril de 2014)

⁶⁰⁶ ANINAT Augusto, “Evolución de las Teorías de las Relaciones Internacionales” en: Relaciones Publicas Internacionales. UDLA, Santiago de Chile, 2009 p 5 Disponible en: <http://augustooaninat.files.wordpress.com/2009/05/las-teorias-de-la-interpretacion-de-las-relaciones-internacionales.pdf> (Consultado del 14 de Abril de 2014)

⁶⁰⁷Ibíd.

Ius Gentium y Seguridad Militar del realismo político

La cooperación internacional nace como necesidad de buscar la “buena vecindad” entre los Estados. La solidaridad entre las naciones y la búsqueda por el respeto de los Derechos Humanos han llevado a la comunidad internacional a velar por la seguridad humana del individuo más que por la defensa legítima de los Estados: “Podría decirse que en la cooperación internacional, de manera principal, se evidencia aquella veta que ilumina al *ius Gentium* y hace que hoy se lo denomine como el derecho de la dignidad humana”⁶⁰⁸. Además, en las relaciones internacionales existe un el concepto de seguridad global se redimensiona en ámbitos de cooperación y garantía de los derechos humanos. De este modo, lejos de buscar la afrenta coactiva, busca el desarrollo en materia de salud, ambiental, alimentos, económica y política.

Esto contrapone los postulados de Thomas Hobbes debido a que según él, la seguridad no debe estar dirigida a la protección de las condiciones humanas de vida y mucho menos la cooperación internacional entre los Estados. Para él, el Estado como ficción jurídica creada por el hombre, se comporta igual que él, y entonces las funciones del Estado deben solamente a estar encaminadas a eliminar “(...) El miedo a la opresión, dispone al hombre a anticipar, o a buscar ayuda de la sociedad: pues no hay otra manera por la cual el hombre pueda asegurar su vida y su libertad”⁶⁰⁹. Pues este autor se vale de afirmar el riesgo del hombre para el hombre en un estado de naturaleza. Del mismo modo, hay que tener en cuenta que Hobbes hace parte de una corriente realista de las relaciones internacionales en la que el Estado busca su ponderación en el sistema internacional y no una cooperación interestatal⁶¹⁰.

⁶⁰⁸ ACCION SOCIAL, *“La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia”*, 2005, Presidencia de la Republica de Colombia, 5-78.

⁶⁰⁹ ARBELAEZ Ángela, *“La Noción de Seguridad en Thomas Hobbes”*, Universidad Pontificia Bolivariana, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, 2009.

⁶¹⁰ Las relaciones internacionales son por esencia conflictivas. Los Estados cooperan solamente si resulta beneficioso al interés nacional, pero no es una decisión innata. Las relaciones internacionales son anárquicas y conflictivas, por lo que cada Estado debe velar por su seguridad. Además, según esta teoría, el fin es acumular el mayor poder posible porque este mide la seguridad y asimismo, posee mayor posibilidad de defender sus intereses.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante precisar las implicaciones humanas y políticas que ha tenido el concepto de seguridad global en las relaciones internacionales y la forma cómo poseen ventajas y problemas dentro de la cooperación y desarrollo de una seguridad humana. Además, entender los objetivos de seguridad que debe tener un Estado a la hora de implementar seguridad

Según los postulados realistas de las relaciones internacionales el concepto de seguridad debe estar dimensionado y limitado a la lucha de poder entre los Estados. Es decir, “(...) los países van a actuar según sus propios intereses: lo que más les concierne es la posesión de poder, para así ser capaces de sobrevivir como entidades autónomas y satisfacer las necesidades de su población”⁶¹¹. Asimismo, el escenario expuesto por los autores de este corriente afirma que la comunidad internacional siempre se va a ver enfrentada a disyuntivas de carácter político y económico. Los choques de intereses entre los Estados por la búsqueda del poder, los limitaran a resguardar su poder militar para cualquier enfrentamiento, trayendo, a fin de cuentas, un estado de naturaleza entre los Estados.

En este punto, es necesario precisar que la Comisión Asesora de Política Exterior trabaja con otras instituciones para la planeación de la política exterior, en esta medida es posible la regionalización del derecho internacional y de los programas de ayudas que promueve la ONU. El desarrollo en materia de reconocimiento de los derechos indígenas, la descentralización territorial con autonomía administrativa, permite que la integración internacional promueva el empleo, el crecimiento económico y la protección de los Derechos Humanos a nivel interno.

Segundo, las implicaciones políticas que posee el concepto de seguridad global tienen que ver con la integración en materia legislativa y penal del sistema internacional. La vinculación a programas, convenciones o tratados, generan obligación en los Estados a una serie de normas y directrices a las que se rige el Estado en relación a la comunidad

⁶¹¹DOUGHERTY James y PFALZGRAFF Robert, *“Contending Theories of International Relations”*, Harper & Row Publishers, New York, 1981, p.p. 84-86. (Traducción libre).

internacional. Es decir, la comunidad internacional articula la administración estatal dentro de lineamientos correspondientes a la protección de los Derechos Humanos y la consolidación y garantía del respeto. De este modo, se crea un marco regulatorio que cuenta con el apoyo de Naciones Unidas creando redes mundiales e instituciones para la garantía de los derechos de contenido social, económico, ambiental, alimentario.

Por ejemplo, la suscripción a la Declaración Universal de Derechos humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituyen un instrumento importante a la hora de intervenir y en el marco de la cooperación internacional. La obligación a la norma internacional genera una responsabilidad política frente a la comunidad y provee de garantías para el desarrollo humano a los Estados. No obstante, el problema que existe frente a este tipo de convenciones se encuentra principalmente alojado en la forma de aplicación de las normas internacionales y en la manera en cómo algunos Estados las evaden a través de la premisa “no intervención en los asuntos internos.”

Sin embargo, Morgenthau afirma lo contrario. Para él, el poder está compuesto dentro de un interés nacional y uno internacional, en el que parafraseando a este autor, el poder nacional representa las capacidades que posee un Estado respecto al control nacional de su población y en la coacción que pueda tener para defender sus recursos naturales. El poder internacional representa la capacidad del Estado hacia el exterior, es decir, la influencia o la capacidad de ejercer poder en otros Estados dependiendo de su influencia política, económica o militar⁶¹². Esto propone dos supuesto básicos para el análisis de las relaciones internacionales: la necesidad de los Estados de preservarse como entidades soberanas y mantener la seguridad del territorio y de la nación que conforma a cada estado. En las relaciones entre los Estados, las normas y tratados son frágiles y vulnerables, de acuerdo a las necesidades existentes en el momento, y en rigor, se basan en el poder que poseen los estados signatarios de los acuerdos.

⁶¹²Op Cit, MORGENTHAU, p. 43

En este punto, la Comisión Asesora de Política Exterior también ha formulado la integración de programas de Naciones Unidas dentro del poder de acción dentro del territorio nacional. La interacción de la cooperación en el escenario internacional promueve herramientas para el desarrollo social, económico y cultural de Colombia en la medida en que genera vías de solución de problemas tanto regionales como nacionales. Esta tarea es de vital importancia para el gobierno nacional pues mejora la calidad de vida de los ciudadanos e integra la política interna con el crecimiento y desarrollo.

Algunos comentarios finales sobre la influencia de la Comisión Asesora podrían residir en que cada vez es más evidente que el sistema internacional representa una plataforma en la que los intereses de Colombia pueden comenzar a tener frutos más afortunados. Por lo tanto, la política exterior colombiana debe estar guiada a la promoción de estos intereses y a la integración a la comunidad internacional, de manera tal que se busque el desarrollo y el crecimiento económico así como el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas y económicas con los países de la región.

Por lo tanto, el papel de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores es fundamental en la formulación y evaluación de políticas públicas alrededor del tema. De algún modo, la conformación del organismo, le otorga cierta legitimidad, aunque sigue siendo posible consolidar aun más su carácter técnico y consultivo de primer nivel.

Al analizar la política internacional de Colombia respecto al tema de seguridad militar, se nota que Colombia comienza a ser reconocido como un punto de referencia en la materia y cree en las políticas guiadas por los organismos del sistema internacional. Firmar y hacer parte de tratados de desarme y control de armas de destrucción masiva crea un impacto en la comunidad internacional respecto del compromiso de Colombia frente a temas como la paz y la seguridad internacional.

Autores idealistas proponen señalar la construcción estratégica para la cooperación internacional a través de la elaboración de planes y lineamientos para alcanzar las metas de la creación del sistema internacional. Ellos, suponen una visión proactiva de los sujetos del sistema internacional dentro del marco de la seguridad. En consecuencia la producción de políticas, acuerdos, tratados o convenciones que limiten y controlen el tema del desarme y la no proliferación resultan eficaces debido a la naturaleza positiva de los agentes que se relacionan.

La seguridad ha sido un tema de importancia a lo largo de la consolidación del sistema internacional y como concepto ha integrado varios elementos y diferentes estamentos de la sociedad. La seguridad ambiental, alimentaria, económica, de salud entre otras, han alejado el concepto de seguridad a una retaliación violenta por parte de un agente a otro. De este modo, la naturaleza de los Estados por la creación de los nuevos mecanismos de protección “no violenta” contra tipos de amenaza como las pandemias, hambrunas y crisis se instauran en instituciones internacionales cuya principal misión es buscar el desarrollo integral y sostenido de la humanidad para defender y promover los derechos humanos en el globo.

En la medida en que las variables en el sistema internacional mantienen una dinámica de ajustes y cambio, el papel de la Comisión Asesora es determinante para la eficiente toma de decisiones del ejecutivo. En ese sentido, pensar en que los llamados a vincularse con la comisión como profesionales, no sean necesariamente expertos en relaciones internacionales o ciencias políticas, sino, titulados en comercio exterior o especialistas en derecho internacional, proponen una mirada insuficiente frente a todo lo que acontece en el actual contexto internacional y nuevamente pone de manifiesto la poca importancia real que se le ha dado al tema internacional en Colombia a pesar de que cada vez existen más escuelas de formación en estas áreas (Ver anexo 12). De la misma manera, el que exista la posibilidad de suplentes en la comisión, le quita toda capacidad de continuar con debates serios y de alto nivel, en virtud de la tendencia, más acentuada en el legislativo, de ceder el cargo a representantes que no siempre tienen las mismas capacidades.

En síntesis, la ley 68 de 1993 posee elementos ambiguos tanto modernizantes como retardatarios. Tiene un texto sencillo y contradictorio a la vez, con facetas que demuestran una visión de largo plazo y otras de corte eminentemente coyuntural. Cuanto más se requiere un enfoque estratégico en política exterior, más parece que se pensó en esta década y no en el próximo siglo. En vez de favorecer una reforma sustantiva se optó por el retoque cosmético. Genuinamente, se quiso incrementar la participación experta en la comisión. Sin embargo, se puede terminar legitimando una comisión de escaso vuelo, poco creativa, bastante parroquial y algo clientelizada⁶¹³.

c. Comisión II y legislativo, sus maniobras de seguimiento a la política exterior

En el año 2012, *The world justice project*⁶¹⁴ realizó un estudio en cual evaluó el índice de estado de derecho de 66 países, entre los cuales se encuentran 11 latinoamericanos. El estudio dio como resultado que, Colombia, es una de las regiones más débiles debido a sus bajos niveles de transparencia⁶¹⁵

Este estudio no refleja resultados muy positivos en el modo en que el país desarrolla su legislación ya que no se muestra un funcionamiento adecuado de sus órganos de poder ya que presentan un alto grado de corrupción y un bajo nivel de conocimiento sobre la problemática mundial que caracteriza a la mayoría de los congresistas impide el ejercicio del control político, una de las funciones primordiales de esta rama ya que son

⁶¹³TOKATLIAN Juan, "La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y la Política Exterior Colombiana", en: Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes, Bogotá, No 26, Ab-Jun, 1994, p.3.

⁶¹⁴"Proyecto de Justicia Mundial es una organización no gubernamental internacional, con sede en varios países, que se dedica desde el año 2008 al estudio del compromiso de los países con los derechos personales" (Comisión de probidad y transparencia, 2011).

⁶¹⁵ COMISION DE PROBIDAD Y TRANSPARENCIA, *Chile encabeza ranking de respeto a Estado de Derecho en América Latina*, 2012, disponible en: <http://www.probidadytransparencia.gob.cl/noticias-principales/chile-encabeza-ranking-de-respeto-a-estado-de-derecho-en-america-latina> (consultado el 23 de junio de 2014).

escasos los debates realizados por la Comisión Segunda del Senado y la Cámara de Representantes, en donde se trata todo lo relacionado con política internacional⁶¹⁶

El trabajo legislativo del congreso colombiano se realiza en dos fases: La primera se desarrolla en comisiones especializadas por temas y la segunda en las plenarias, donde se aprueban, modifican o rechazan las iniciativas trabajadas en las plenarias. El Senado y la Cámara tienen tres tipos de comisiones: constitucionales permanentes, legales y accidentales. Las comisiones constitucionales permanentes se eligen por el sistema de cociente electoral. Y todos los miembros del congreso tienen la obligación de pertenecer a algunas de estas comisiones, y sólo podrán pertenecer a una. Cada comisión tiene una mesa directiva integrada por un presidente y un vicepresidente elegidos para períodos de un año, quienes no podrán ser reelegidos⁶¹⁷.

Los temas que tratará cada comisión son los siguientes: Comisión Primera Compuesta por 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos. Comisión Segunda Compuesta por 13 miembros en el Senado y 19 en la Cámara, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional. Comisión Tercera Compuesta por 15 miembros en el Senado y 27 en la Cámara, conocerá de: hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; planeación nacional; régimen

⁶¹⁶ELESPECTADOR. "Congreso y política exterior", 2011, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-285717-congreso-y-politica-exterior>, (consultado el 23 de junio de 2014)

⁶¹⁷ CONGRESOVISIBLE.ORG "Comisiones", disponible en: <http://www.congresovisible.org/comisiones/> (consultado el 23 de junio de 2014)

de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. Comisión Cuarta Compuesta por 15 miembros en el Senado y 27 en la Cámara, conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa. Comisión Quinta Compuesta por 13 miembros en el Senado y 18 en la Cámara, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales. Comisión Sexta Compuesta por 13 miembros en el Senado y 18 miembros en la Cámara, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura. Comisión Séptima Compuesta por 14 miembros en el Senado y 19 en la Cámara, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación, deportes; salud; organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y la familia⁶¹⁸.

La Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República maneja entre sus asuntos, la Política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional⁶¹⁹.

Según Montesquieu “Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer

⁶¹⁸ ELTIEMPO.COM, “Las comisiones del congreso y sus funciones”, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-85292>, (consultado el 23 de junio de 2014).

⁶¹⁹ SENADO.GOV.CO, “Comisión segunda”, disponible en: <http://www.senado.gov.co/comisiones/comisiones-constitucionales/comision-segunda> (consultado el 23 de junio de 2014)

las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”⁶²⁰.

Es por esto que, en este sistema influenciado por la tesis de Montesquieu (división de poderes), tanto el Senado como la Cámara de Representantes tienen diferentes funciones y responsabilidades. La rama legislativa es la encargada de aprobar y crear nuevas leyes y proyectos; y así mismo el Congreso de la República se encarga de situar a los ministros y demás autoridades para determinar su responsabilidad política.

Desde el gobierno de Virgilio Barco ha crecido el interés por los temas internacionales. Las principales relaciones que se generaron fueron con Estados Unidos en donde “se adopta una postura típica de la *realpolitik* (...) en el sentido de aceptar un papel menor y subordinado, sin cuestionar las bases mismas del tipo de relación con Estados Unidos y el sistema internacional⁶²¹. Con el paso del tiempo, en una fuerte relación con la potencia las interacciones se tornan interdependientes para lograr diversificar políticas y contactos.

El gobierno en Colombia se ha caracterizado por el manejo de las políticas dependiendo del sujeto en el poder pues “no todos los Estados y no todos los líderes emplean los mismos criterios para determinar cuándo han sido satisfechos los máximos intereses nacionales en materia de defensa, en materia de atención de las necesidades económicas y en lo relacionado con la autodeterminación de los pueblos”⁶²²

Existe una falta de identidad en la política exterior pues “mientras que las decisiones importantes se han tomado por lo general entre una red pequeña de individuos relacionados directamente con el Presidente de la República – dada la ausencia de

⁶²⁰ MONTESQUIEU, Charles, “separación de poderes” 2012, disponible en: <http://historiasociologia.wordpress.com/2010/12/18/montesquieu-separacion-poderes-1>, (consultado el 23 de junio de 2014)

⁶²¹ PARDO Rodrigo, TOKATLIAN Juan, “*Política exterior colombiana ¿de la subordinación a la autonomía?*”. Capítulo 2, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1988.

⁶²² PEARSON Frederic, “*Relaciones Internacionales*”, 4aEd, McGrawHill, Barcelona, p. 158

divisiones claras de poder público y a participación marginal del Congreso de la República en la política exterior- la diplomacia colombiana se considera, en gran medida, un asunto de privilegio político y económico”⁶²³

La comisión II del senado, ha contribuido en la toma de decisiones, pero su connotación política y el tener entre sus miembros parlamentarios poco técnicos, que tienen la posibilidad de cambiar de comisión o en ocasiones no son elegidos nuevamente, determina una falta de continuidad y seguimiento a los temas internacionales, que en el actual contexto de globalización son absolutamente dinámicos y cambiantes. , que tal como la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, dificultan en gran medida la capacidad, en este caso del legislativo, de influir positivamente en las decisiones de política exterior en Colombia.

⁶²³TICKNER Arlene. “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales” 2007, disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/93/view.php> (consultado el 23 de junio de 2014)

VI.

BENCHMARKING ANTES DE LAS PROPUESTAS

Gran parte del presente documento ha buscado describir a partir de la constitución de 1991 lo que ha ocurrido en las diferentes administraciones. Como en todos los escenarios, ha habido logros y fracasos que han mostrado que en términos de política exterior los avances no han sido tan representativos. Probablemente muchos de los factores internos determinan la dificultad de proyectarse positivamente en el contexto internacional y pueda que se presenten gracias a la discrecionalidad en las decisiones del presidente en el poder, a la falta de seguimiento y ejecución a lo planeado por el ministerio de relaciones exteriores, a su falta de autonomía, a la falta de articulación y coordinación con las demás entidades que tienen oficinas de relaciones internacionales entre otras.

En el orden internacional, el reflejo de la falta de norte a nivel interno, no ha logrado proyectar una idea que facilite en el contexto mundial la imagen de Colombia como un país moderno, con condiciones de seguridad física, seguridad jurídica, infraestructura, talento humano capacitado y demás elementos que permitirían al lado de la inversión extranjera recibir un impulso adicional que facilite el crecimiento con equidad, motivado por el manejo acertado de la política exterior del país.

En anteriores gobiernos se habían hecho avances en negociación con los alzados en armas, de izquierda y derecha, pero no hay precedentes sobre unas negociaciones tan ambiciosas como la liderada por el presidente Santos. Por lo que de alguna manera se podría considerar que el futuro del país depende de los logros de los actuales acuerdos. A continuación se abordarán algunas experiencias internacionales que podrían servir de referentes para asimilar y crear desde la realidad nacional, soluciones compatibles a los problemas de Colombia en su formulación y ejecución de política exterior.

a. Chile y la unión de carteras: Relaciones Exteriores y Comercio e Industria

“Chile es un modelo, es como un faro para el resto de América Latina (...)”
Ron Brown

Chile ha contado con un desarrollo económico considerable a partir de las últimas dos décadas. Se propuso un proceso de apertura que trajo consigo cambios a nivel externo e interno, planteando una reforma a las instituciones gubernamentales, para poder desarrollar una estrategia conjunta que acelerara la economía.

La ausencia de un marco institucional consolidado, influyó en el cambio que se dio al interior de cada Ministerio, en especial el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Economía, Fomento y Turismo, dos ministerios que juegan un papel importante en el desarrollo de la estrategia chilena, una estrategia que ha hecho de Chile un ejemplo para el resto de América Latina. La función del Ministerio de Relaciones Exteriores, es planificar, dirigir, coordinar, ejecutar y difundir la política exterior que formula el Presidente de la República.

Durante los últimos años esta política exterior ha estado encaminada hacia:

- Profundizar la inserción internacional, combinando el desarrollo exportador con la promoción y proyección de inversiones.
- Favorecer la competitividad y la difusión del cambio tecnológico, en un contexto de reglas, además de establecer y vigilar la competencia desleal, y políticas que refuercen su impacto sobre la equidad social.

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, es el encargado de promover la modernización y competitividad de la estructura productiva del país, la iniciativa privada y la acción eficiente de los mercados, el desarrollo de la innovación y la consolidación de la inserción internacional de la economía del país a fin de lograr un crecimiento sostenido, sustentable y con equidad.

Influencia ministerial enfocada a la política económica exterior

Las instituciones chilenas cuentan con una posición relevante en la estrategia chilena de acuerdos comerciales y, por tanto, han tenido una influencia en su proceso de formulación y aplicación desde el retorno de la democracia. *“Unos actores a los que se enmarca dentro de un contexto institucional que modela sus preferencias y que plantea restricciones a sus acciones”*⁶²⁴.

Dada la naturaleza presidencialista del régimen político chileno, la figura del presidente sobresale como actor determinante en la fijación de las principales directrices que guían la labor gubernamental y frente a distintos poderes del Estado. Al interior del gobierno, la responsabilidad de estas directrices emanadas de la presidencia en materia de política exterior, comercial, industrial y turística, se encuentran, básicamente, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y del Ministerio de Hacienda. La ausencia de un marco institucional que estableciera claramente el reparto de competencias y recursos entre estos tres Ministerios hizo que durante mucho tiempo la coordinación y la acción conjunta entre ellos estuviera muy lejos de ser una situación óptima. Es por esto que tan sólo los resultados de un largo y costoso aprendizaje institucional durante los tres gobiernos de la democracia chilena, ha hecho posible definir y consolidar una estructura institucional desde la que sería posible formular e implementar una serie de estrategias con un alto grado de eficiencia.

Los cambios realizados por el gobierno militar al iniciarse el proceso de apertura unilateral de la economía chilena al mundo serían fundamentales para consolidar su estrategia a nivel ministerial. Hasta ese momento los ministerios mencionados anteriormente se caracterizaban por ser entidades politizadas, encabezadas por diplomáticos apoyados por una burocracia conservadora, estos monopolizaban la orientación y el manejo de los asuntos locales y externos de Chile.

Estrategia chilena desde un marco institucional.

El Ministerio de Relaciones Exteriores siendo el encargado de la planificación,

⁶²⁴FAZIO, Hugo. Chile: Modelo de Desarrollo e Inserción Internacional. En: Revista Historia Crítica. No. 13 (Dic., 1997); p. ISSN 68-89

dirección, coordinación, ejecución, control e información de la política exterior que formula el Presidente de la República, juega en papel fundamental dentro de los logros que ha alcanzado Chile en los últimos años. Esta política exterior “*nace de la combinación entre los principios de su actuar internacional y los intereses de Chile en el mundo, basados en el respeto al derecho internacional, la integridad territorial, la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos así como la responsabilidad de cooperar*”⁶²⁵.

La fusión de estos Ministerios se basa en la estrategia de:

- Estado como empresario
- Fuerte influencia del Estado en el desarrollo económico
- Industrialización por sustitución de inversiones

Los anteriores aspectos se concentran en fortalecer las ventajas competitivas que como país Chile tiene en recursos naturales, minería, pesca y agroindustria (vinos).

Es así como la concentración de estas responsabilidades en cada Ministerio hacen que estos objetivos sean cumplibles y alcanzables en el corto y mediano plazo, evitando escalar la toma de decisiones a otras instancias que pueden entorpecer la materialización de estos objetivos. Lo anterior se ve reflejado en el estudio emitido por el Banco Mundial que afirma que:

Chile es una de las economías de más rápido crecimiento en Latinoamérica, con una desaceleración gradual en el 2013. Cifras preliminares de FMI colocan el crecimiento real del PBI en un 4.6% para el 2013 comparado con un 5.6% en el 2012, explicados por el consumo privado, a pesar de su moderación, y las exportaciones netas, en la medida en que la formación bruta de capital fijo se ha desacelerado. La mayoría de riesgos potenciales para Chile están relacionados con cambios en el contexto mundial, especialmente con la desaceleración de China, la cual afecta no solo a la demanda externa de Chile, sino principalmente a los precios del cobre.⁶²⁶

⁶²⁵Dirección General de Política Exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

⁶²⁶Banco Mundial. (2 de Abril de 2014)

Otro de los elementos inherente a la estrategia chilena ha consistido en que todas sus instituciones tengan dentro de sí un mismo objetivo, enfocado con el propósito de conservar y profundizar los vínculos económicos externos y reducir los impactos de las oscilaciones de los precios en los mercados externos a través de la diversificación de las exportaciones y de los mercados de destino, de esta manera los Ministerios de Relaciones Exteriores y Comercio, Industria y Turismo, han jugado un papel fundamental en el desarrollo chileno en los ámbitos económico social y ambiental.

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo tiene como objetivos, “*promover la modernización y competitividad de la estructura productiva del país, la iniciativa privada y la acción eficiente de los mercados, el desarrollo de la innovación y la consolidación de la inserción internacional de la economía del país a fin de lograr un crecimiento sostenido, sustentable y con equidad*”⁶²⁷, lo anterior justifica nuevamente el impacto de los temas compartidos en cada ministerio, ya que por ejemplo no es sólo el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de las cuestiones internacionales, sino que también lo es el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, un elemento importante a la hora de evaluar los impactos en Chile, ya que el tener un objetivo común impulsa el desarrollo de las metas propuestas desde la Presidencia de la República.

Este ministerio también es el encargado de formular políticas, programas e instrumentos que faciliten la actividad de las unidades productivas del país y sus organizaciones corporativas y las instituciones relacionadas con el desarrollo productivo y tecnológico del país.

En la actualidad, la mayoría de los actores comparten los principios del modelo económico. Los Ministerios y las organizaciones institucionales participan de la idea que la economía chilena debe estructurarse a partir del mercado y que el motor del crecimiento se ubica en el sector exportador. Solamente subsisten ciertas diferencias sobre aspectos puntuales, pero el marco global en que se desenvuelve la economía es reconocido y aceptado por casi todos estos actores, es así como un buen ejemplo de liderazgo del gobierno chileno se ve reflejado en hacer cumplir los objetivos propuestos en cada una de sus carteras ministeriales, que trabajan en la misma dirección, con un

⁶²⁷ Rol Ministerial. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

impacto positivo en lo social, económico y cultural.

Impacto ministerial en la política exterior

A medida que se fue clarificando y consolidando el nuevo marco institucional para la formulación e implementación de una política exterior, se desarrollaron una serie de cambios al interior de cada Ministerio para adecuarlos a las necesidades del proceso de negociación. Es así como Chile ha logrado compatibilizar una economía de libre mercado, con una economía solidaria, siendo esto destacado por Enrique Iglesias, ex presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (1988-2005), cuando planteó que este es un buen ejemplo de lo que significa compatibilizar una economía de libre mercado con una economía solidaria.

Es un país, que, haciendo un desarrollo económico acelerado, ha puesto el acento en la parte social como el punto focal de su interés. Quizás hoy Chile es un buen ejemplo de lo que debe ser, por una parte, la economía dinámica, regida por las reglas del mercado y, al mismo tiempo, una alta conciencia social impulsada por el Estado y sus actores políticos, para hacer de lo social un quehacer de todos los días⁶²⁸.

A mediados de 1994, el entonces Secretario de Comercio de los Estados Unidos, Ron Brown, se refirió a Chile en los siguientes términos: *"Chile es un modelo, es como un faro para el resto de América Latina. En muchos sentidos se ha convertido casi en la envidia de muchos de sus vecinos hemisféricos. El proceso de reforma económica es mucho más avanzado aquí en Chile"*⁶²⁹. Esta afirmación permite reconocer el experimento exitoso que estaría demostrando la validez de las políticas de ajuste y de las reformas estructurales, convirtiéndose en un modelo para la mayoría de las naciones latinoamericanas comprometidas en procesos de transición económica y política.

Vale mencionar que gran parte de los resultados que hoy son claros sobre los logros en la economía de Chile, surgieron en el gobierno del dictador Augusto Pinochet y que con ensayo y error y sin oposición (ya que se permitía), llevó a cabo una transición por la fuerza. Hoy son evidentes sus resultados, como también, el costo en términos de vidas humanas, libertades individuales, argumentos de oposición, torturas, entre otros. No habría sido posible imponer unas condiciones como las que se vivieron en el régimen de

⁶²⁸ El Mercurio Internacional, semana del 15 al 21 de octubre de 1992.

⁶²⁹ El Mercurio, 3 de julio de 1994.

Pinochet, en el marco de la democracia. La sociedad chilena actual se encuentra polarizada, aunque se sienten representados por el éxito económico que los acompaña.

Chile optó por un modelo de desarrollo basado en la exportación intensiva, un país que depende fundamentalmente de la apertura del mercado y de sus ventajas comparativas, de modo que esto se convierte “*en un elemento estructural hoy y probablemente para los próximos 20 o 30 años*”⁶³⁰, según lo afirma el Senador Juan Pablo Letelier. Por lo tanto Chile es un país totalmente dependiente de la economía internacional y es así como su política exterior se transforma en su columna vertebral. Por lo que tener un Ministerio que cumple las funciones de Relaciones Exteriores y de Comercio Industria y Turismo, impacta directamente las decisiones que se toman sobre esta política exterior, que en un país como Chile determina radicalmente el destino de sus relaciones con otros países y su economía.

Apertura económica a través de la estrategia chilena de tratados de libre comercio.

Chile consolidó una estrategia de apertura al comercio internacional, con el propósito de llegar a ser una de las principales economías de América Latina. Su estrategia no sólo estaba restringida al mercado americano sino incluso al mercado europeo y asiático, por lo que en la actualidad se puede reconocer el volumen de relaciones de doble vía que determinan la interacción de Chile con sus socios comerciales. (Ver Anexo 13)

Efectos macroeconómicos de un TLC con EE.UU y U.E

Luego de doce años de negociaciones, el viernes 7 de Junio de 2003 en Miami se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, este tratado trajo un impacto económico inmediato para los consumidores chilenos, ya que recibirán beneficios gracias a los bajos precios de los nuevos productos que estarán disponibles para su consumo en el mercado chileno.

⁶³⁰ Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, en el Ex Congreso Nacional de Santiago de Chile, Noviembre de 2012.

Los sectores empresariales que se consideran como “ganadores” del TLC con Estados Unidos son los sectores exportadores y aquellos sectores que están protegidos por Estados Unidos, por estar habilitados para mantener relaciones comerciales con otros países como sucede con los sectores de lácteos, textiles y ropa. Dentro del sector económico chileno dedicado a la exportación de productos, se destacan aquellos comerciantes de ciertos productos, que han conseguido representar más del 51% de las exportaciones a este país, como son: “1. Filete y carne de pescado fresco y/o refrigerado, 2. Uva fresca (cosechada en julio), 3. Cátodos de cobre refinado, 4. Madera de pino, 5. Cobre sin refinar, 6. Metanol (alcohol metílico), 7. Madera conífera aserrada, 8. Vino no gasificado, 9. Uva fresca (cosechada en febrero), 10. Carne de pescado de agua dulce”.⁶³¹ De esta manera, las exportaciones a Estados Unidos se han logrado consolidar en tan buena medida que representan el 20% del comercio exterior chileno, convirtiéndose en el socio comercial número 37 de Estados Unidos.

Los sectores económicos que deben ser considerados como los “perdedores” de este TLC, son aquellos que no poseen la capacidad de competir en el exterior. “Según el modelo de Coymans y Larraín de 1992, con la firma de este tratado, las exportaciones chilenas a Estados Unidos irán aumentando en un 4.4% y las globales en un 0.8%, mientras que la producción nacional aumentaría en 0.26%”⁶³². Con base en las tasas de interés, este estudio proyectó que con la firma del TLC, la tasa de inversión chilena aumentaría en dos puntos porcentuales anuales en el PIB dentro de los próximos 20 años, así como también aumentaría el stock de capital en un 16% y el PIB un 10%⁶³³.

Con la firma de este TLC se consolidó la estrategia chilena de una apertura al comercio internacional unilateral, llegando a ser una de las diez economías más abiertas en el mundo. Cabe decir que esta estrategia de abrir el comercio no estaba restringida al mercado Americano, ya que en el 2002 Chile firmó un tratado económico con la Unión Europea.

⁶³¹ REKAS Melissa, “Tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos: un análisis de sus efectos en las exportaciones chilenas a Estados Unidos”, disponible en: <http://www.amchamchile.cl/sites/default/files/tlc%20por%20amcham%20ANTES%20DE%20VIGENCIA.pdf>, (consultado el 22 de abril del 2014).

⁶³² GARIAZZO Alicia, “Tratados de libre comercio y desafíos competitivos para Chile : la extensión de la ISO 9000”, Montevideo : CINTERFOR, 2006. p.12-13

⁶³³ Ibid.

Según el ex director de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería Chilena, *“los acuerdos de libre comercio suscritos por Chile le garantizan un acceso privilegiado a mercados que acaparan el 57% del PIB mundial”*⁶³⁴. Uno de los principales impactos, ocurrió con el aumento del PIB, pero aún sigue siendo bajo, ya que el PIB ha tenido un crecimiento de 0.3% y un crecimiento de un 0.4% en la producción chilena.

Gracias a la celebración de estos los tratados con Estados Unidos y con la Unión Europea, denominado por los analistas económicos como el TLC “simultáneo” se ha producido un crecimiento de más de un 10% en la economía chilena en general y especialmente en los sectores de:

Carne con un crecimiento de 17%, conservas con crecimiento de 10.1%, textiles de 11%, zapatos con 14.2% y en el sector de la industria química con crecimiento de 10.2%, y los sectores menos beneficiados en las exportaciones serán los sectores de silvicultura y pesca. También los sectores de importación han crecido más de 9% con la ganadería con un crecimiento de 15.4%, silvicultura de 12.7%, pesca 11%, productos de madera de 9.6%, y papel 9.1%

⁶³⁵

A pesar de los beneficios que ha representado para algunos sectores la firma de estos tratados, debe destacarse igualmente la presencia predominantemente en el mercado chileno de productos de origen norteamericano y europeo, y el consecuente desplazamiento de los productos nacionales y latinoamericano, como consecuencia de los bajos precios a los que llegan y que los convierte en preferidos en el consumo chileno en lugar de los productos nacionales. *“Por este tratado simultáneo se produjo un aumento del PIB de 0.3% y una disminución de inversiones de 1.4%, aumentando las exportaciones en 3.1%, y las importaciones en 3.6%”*⁶³⁶.

Evaluación y proyección de un TLC entre Chile y Asia

⁶³⁴SOLVERICENS MARCELO. Impactos del tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos.[en línea]

⁶³⁴http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chro_0309_Chile.pdf

⁶³⁴[citado el 22 de abril del 2014]

⁶³⁵GARIAZZO, Alicia. Tratados de libre comercio y desafíos competitivos para Chile : la extensión de la ISO 9000. Montevideo : CINTERFOR, 2006. 13- 14 p.

⁶³⁶GARIAZZO, Alicia. Tratados de libre comercio y desafíos competitivos para Chile : la extensión de la ISO 9000. Montevideo : CINTERFOR, 2006. 14- 15p.

Según la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales tener una relación comercial con los países de Asia sería de gran beneficio para su comercio ya que los productos chilenos poseen mayores dificultades para poder ser exportados hacia esta parte del mundo, mientras que para los países asiáticos es más fácil exportar.

La firma de un TLC entre Chile y diferentes países de Asia, tiene grandes beneficios mutuos, ya que los países asiáticos normalmente manejan aranceles demasiado altos, especialmente en los productos cárnicos, lácteos, frutas y vegetales, mientras que en Chile *“los aranceles son mucho más bajos para una amplia lista de productos que se encuentra en un promedio de un 5.9% de arancel”*⁶³⁷. “La firma de un TLC representaría un fortalecimiento de su comercio interior, pudiendo tener una amplia oferta de bienes y servicios para los consumidores asiáticos, mejorando la competitividad comercial interna con la extranjera, y en especial el acceso a más productos importados, de buena calidad y a precios razonables, todo esto, con la reducción significativa de aranceles.

Chile exige dentro de la firma de este TLC, la existencia de acuerdos de reducción de aranceles bilaterales, con el fin de lograr que el beneficio en cuanto a importaciones, sea bilateral y no solamente obtengan provecho los países asiáticos, procurando que de la misma manera como entrarán al mercado chileno productos asiáticos con bajo arancel, los productos chilenos puedan ser colocados en Asia a precios competitivos en y con la finalidad última de proteger los sectores chilenos dedicados a los lácteos, frutas y vegetales ya que serán de los productos más exportados de Asia a Chile.

Cabe resaltar que el comercio Chileno a nivel de producción, se encuentra más beneficiado del TLC con Japón, que con la firma del tratado en similares condiciones con China, ya que aquel implicó cambios sustanciales en los niveles de producción chilenos. No obstante, en conjunto todos estos tratados, han producido en Chile una apertura simultánea de aranceles con China, Japón, India y Corea del sur, desde que a finales del 2007, con la firma de tratados simultáneos con dichos países, obtuvo un aumento de producción en más de un 2.11%, una mejora en las condiciones del mercado

⁶³⁷SCHUSCHNY, Andrés Ricardo, DURÁN Lima, J De Miguel, Carlos. Política comercial de Chile y los TLC con Asia : evaluación de los efectos de los TLC con Japón y China. Santiago: CEPAL, 2008. 60 p. (Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos; no 66) ISBN 9789213232279.

interno de un 88%, y en general un mayor índice de exportaciones chilenas hacia tales países.

Con el TLC entre Chile y Japón, los sectores chilenos de productos agrícolas y de manufactura liviana, fueron los más beneficiados, mientras que aquellos sectores dedicados a productos como el petróleo y la minería vieron una reducción de un 4.3% en su producción, convirtiéndose así en los sectores afectados por este TLC.

A la hora de mirar el total de los bienes y servicios exportados de Japón al resto del mundo se logra percibir una disminución de 1.94%, siendo una tasa muy baja en comparación con las exportaciones chilenas. Las exportaciones de Chile que se ven reducidas al resto del mundo son las relacionadas con los productos que más se exportan a Japón como por ejemplo los lácteos y las carnes, ya que son unos de los productos que sin TLC poseían mayores dificultades para ser ingresados a este país por contar con aranceles de alrededor del 20%

Respecto del TLC entre Chile y China, las exportaciones de bienes y servicios chilenos muestran cifras bajas, estando inclusive por debajo de un 1% en el comercio. La mayoría de los sectores exportadores chilenos y los de China se ven altamente beneficiados.

Para China las exportaciones de servicios comerciales se vieron también reducidas, casi llegando a cero, mientras que en el caso chileno las exportaciones fueron las grandes beneficiadas ya que hay una apertura de productos llegando a un 75%, especialmente en los sectores de frutas, vegetales, tabaco, industria química, metales, carnes, lácteos, textiles, cueros y zapatos, *“las exportaciones a China desde Chile se han aumentado entre 12 y 21%”*⁶³⁸.

Impactos en Chile y comparación con el caso Colombiano

⁶³⁸SCHUSCHNY Ricardo, DURÁN Lima, DE MIGUEL Carlos, *“Política comercial de Chile y los TLC con Asia : evaluación de los efectos de los TLC con Japón y China”*. Santiago, CEPAL, 2008,p. 60.

Gracias a la organización que tienen sus ministerios, Chile ha logrado avanzar de tal manera que se ha vuelto un referente para los demás países de América del Sur, un avance que se debe en gran parte a la coordinada articulación entre la política exterior y la apertura de mercados. Por lo que se reconoce en la relación de los ministerios que tienen competencia en temas internacionales, se ha presentado una dinámica muy favorable que ha permitido que la orientación hacia el crecimiento económico motivado por las exportaciones y la atracción de inversión extranjera, sea un referente para los países vecinos. A continuación se explicarán los impactos de dichas decisiones gubernamentales en Chile y se comparará con el caso colombiano.

Impactos en Chile.

Dentro de su organización gubernamental, Chile cuenta con 22 ministerios y uno de ellos es el encargado de mantener las relaciones internacionales y así mismo mantener la política exterior de apertura de mercado, dicho ministerio es el de Relaciones de Exteriores.

Por medio de la creación de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, el ministerio de Relaciones Internacionales pretende mantener los objetivos económicos de la política exterior chilena. Lo anterior permite a Chile tener una política exterior basada en la economía y la apertura de mercados del país. Según la página del ministerio, el objetivo principal de la política exterior chilena es; *“Promover los intereses económicos de Chile y la asociación comercial con otros países”*⁶³⁹. Lo anterior evidencia cómo Chile ha reconocido la necesidad de abrirse al mercado internacional, empezando por su organización institucional, donde una sola cartera se ocupa de las relaciones internacionales y del comercio exterior, lo que hace que sus políticas internacionales estén muy encaminadas al desarrollo económico tras la apertura de sus mercados.

⁶³⁹ MINISTERIO DE RELACIONES INTERNACIONALES CHILENO. *“Así es Chile: Organización política y política exterior”*, disponible en: <http://chileabroad.gov.cl/sobre-chile/asi-es-chile/organizacion-politica/politica-exterior/> (consultado el 18 de abril de 2014).

Sin embargo, la consolidación de Chile en el ámbito económico internacional es un proyecto que lleva años, inclusive décadas de planeación. Por ejemplo, las relaciones económicas de Chile y la China se dieron en la década de los 90, cuando los asiáticos querían aumentar su influencia en Latinoamérica, reduciendo así la importancia de Taiwán. Un acuerdo comercial con China que se logró culminar después de 30 años. *“Uno de los primeros frutos de este pausado acercamiento se vio en la formación de la primera empresa mixta chilena en Asia (Beijing-Santiago Copper Tube Company Limited), 29 años de comenzar los intercambios internacionales”*⁶⁴⁰.

Chile tiene un ingreso per cápita medio alto, lo que refleja una mejoría considerable en su economía. A pesar de las crisis globales, Chile es un país que logró entender la importancia de la apertura económica para hacer parte de la globalización y es por esto que sus exportaciones aún representan una fuente de ingresos importantes. Entre los acuerdos más importantes de Chile se encuentran; Canadá, México, Estados Unidos, Corea del Sur, China, Panamá, Colombia, Perú, Australia, Turquía y Japón.

*“Chile, con un PIB por habitante de US\$ 18 mil (medido a PPC), está entre los países de ingreso medio alto del mundo. Considerando dicho nivel, la felicidad de los chilenos es alta y la pobreza absoluta es moderada”*⁶⁴¹.

Chile ha logrado convertirse en la séptima economía más libre del mundo, debido a un Estado de Derecho y a una apertura de los mercados, lo que facilita la inversión extranjera en el país. James M. Roberts dijo para CNN que *“en Chile hay posibilidades para los empresarios, para los que quieren invertir, para ahorrar dinero para el futuro para cuidar familias y planificarlas en el futuro”*, y dijo que *“los inversionistas extranjeros pueden poner su dinero en Chile sin mayor riesgo”*⁶⁴².

⁶⁴⁰ÁLVAREZ, Luis Guillermo. Las Relaciones China-Chile; Un ejemplo para Colombia. En: Paradigma (Bogotá), No. 9 (Jul. - Sep., 1995). p. 33-35.

⁶⁴¹ DIARIO ECONOMIA Y NEGOCIOS. Crecimiento Económico en Chile [en línea] <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=99911>>[citado en 17 de abril de 2014]

⁶⁴² ENTREVISTA con James M. Roberts, Investigador de la Heritage Foundation para CNN. Chile, 21 de marzo 2014. En: <http://www.cnnchile.com/noticia/2014/03/21/chile-es-la-septima-economia-mas-libre-del-mundo-y-primer-a-en-latinoamerica>.

Sin embargo, según las perspectivas del Fondo Monetario Internacional, *“la región se ha visto expuesta a los efectos de contagio financiero generados por la crisis de la zona del euro y las inquietudes en torno a las perspectivas de crecimiento mundial. Ese contagio agudizó la aversión al riesgo y redujo temporalmente los flujos de capital dirigidos hacia la región, pero no los hizo cambiar de dirección”*⁶⁴³

Si bien Chile ha crecido en las últimas décadas a un ritmo considerable su productividad ha pasado desde 3,5% promedio anual en 1990-1998 a 0,4% en 1999-2010, lo que evidencia un relativo estancamiento en la economía, producto también de las crisis que se han dado en el ámbito internacional. Para superar dicha tendencia se han determinado tres factores fundamentales en su política exterior:

Ahorrar e invertir más y mejor en capital físico,

Apoyar financieramente proyectos de innovación.

Reconocer la educación como factor fundamental en la sociedad, e invertir en ello.

Chile es el cuarto país menos corrupto de América del Sur, lo que hace evidente su solidez institucional, sin embargo, lo expuesto en el párrafo anterior muestra que Chile tiene un inconveniente que sucede en la mayoría de países de América del Sur, que se enfrentan a una desventaja generada por la mala calidad de la educación y por lo mismo, falta de especialización del trabajo con la imposibilidad de desarrollarse tecnológicamente para mejorar la competitividad.

Comparación con el caso colombiano.

Las instituciones gubernamentales colombianas que manejan los temas internacionales son diferentes a las de Chile, debido a que en Colombia las funciones de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, están divididas en dos ministerios, a diferencia del país austral. Colombia posee 16 ministerios y las funciones de política exterior y económica se divide en dos ministerios; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y

⁶⁴³TORRES, Cristian. Chile superará meta de los US\$20mil per cápita en 2014. En: *Económicas*, <http://www.pulso.cl/noticia/economia/economia/2013/04/7-21331-9-fmi--chile-superara-meta-de-los-us20-mil-per-capita-en-2014.shtml> [citado el 17 de marzo de 2014]

Ministerio de Relaciones exteriores. Como objetivo común de ambos ministerios, se tiene el comercio exterior como factor de alta relevancia para la economía del país, sin embargo, al ser dos ministerios diferentes, puede ser mucho más tardío el aprobar un acuerdo de apertura económica.

Además, a diferencia de Chile, Colombia sigue siendo un país corrupto, según el informe de 2013 divulgado por Transparency International, donde el país colombiano obtiene una calificación de 36, en una escala de 0 a 100, siendo 0 la mayor percepción de corrupción y 100, la menor⁶⁴⁴.

En cuanto a la situación interna, hay índices que siguen preocupando al gobierno debido a que retrasan el desarrollo económico-social del país, por ejemplo el índice de analfabetismo, que es de 5,9% en las personas mayores a 15 años, una gran cantidad de población que no cuenta con ni siquiera los estudios básicos. Colombia presenta 2,7 millones de analfabetas funcionales, definidos como aquellas personas que nunca llegaron a realizar sus estudios primarios o que empezaron la escuela primaria pero nunca regresaron⁶⁴⁵.

Lo anterior representa un gran reto para el gobierno, debido a que para poder alcanzar un índice de desarrollo favorable, se debe otorgar educación a la población.

Además, el fenómeno de desempleo ha llegado a la tasa de 9,3%, lo que la ubica sólo por debajo de Venezuela en Sudamérica, que quiere decir que aún no se dan suficientes oportunidades laborales, lo que estanca la economía y la calidad de vida de los colombianos.

Para terminar, los ministerios juegan un papel de gran importancia en la toma de decisiones dentro del gobierno chileno, impactando directamente en las políticas públicas. Al tener un Ministerio que cumpla las funciones de Relaciones Exteriores, Comercio, Industria y Turismo, Chile ha presenciado un gran avance en su economía y en sus relaciones exteriores, con un enfoque claramente aperturista, pero dando pasos certeros para conseguir sus objetivos. A diferencia de otros países, estos ministerios tienen un objetivo en común en cuanto a la estrategia económica, de modo que, cada ministerio independientemente esta en busca de un mismo objetivo económico, lo que

⁶⁴⁴Estadísticas tomadas de la Organización de Transparencia Internacional.

⁶⁴⁵Estadística tomada de Ministerio Nacional de Educación.

permite impulsar su desarrollo. Con la promoción de economistas a puestos de liderazgo dentro de las instituciones del gobierno, se promovió la tecnocratización de la política y se modificaron las prácticas de una clase gobernante que se perpetuó en el poder hasta el principio del golpe de Estado.

En la actualidad la política exterior chilena presenta grandes desafíos ya que la agenda internacional ha cambiado, y la política exterior chilena se enfrenta a un mundo distinto, en donde la globalización ha modificado la concentración del poder, exponiendo la necesidad de encontrar formas de gobernabilidad global que den estabilidad al sistema internacional y seguridad de que la humanidad avanzará hacia mayores niveles de libertad, bienestar y desarrollo. Entre los lineamientos de la política exterior de Chile está el hecho de darle prioridad a América Latina, creando una nueva institucionalidad, al igual que hacer de la política exterior un tema nacional, abierto al debate público, y no un asunto exclusivo del Presidente de la República y de los actores sobre los cuales tiene potestad.

El hecho de darle prioridad a América Latina, implica la firma de tratados, enmarcados en un concepto de globalización que ofrece José Luis Sampedro, afirmando que “*La globalización es el nombre dado a las más moderna, avanzada y amplia forma del mercado mundial*”⁶⁴⁶, de tal forma que la apertura hacia los mercados se ha convertido en una de las principales directrices de la economía chilena, incursionada en la firma de distintos Tratados de Libre Comercio.

En un TLC con Estados Unidos los sectores exportadores y aquellos sectores que están protegidos por este país, por estar habilitados para mantener relaciones comerciales con otros países, son los más beneficiados, de tal forma que se llega al punto en que las exportaciones a Estados Unidos representan el 20% del comercio exterior chileno y las importaciones de este país han crecido más de 9%.

La visión de una apertura al comercio internacional unilateral es dada por el TLC, ya que gracias a él, Chile ha llegado a ser una de las diez economías más abiertas del

⁶⁴⁶RALLO Ramón, “*El mercado, la globalización y Sampedro*”, disponible en: <http://www.ilustracionliberal.com/21-22/el-mercado-la-globalizacion-y-sampedro-juan-ramon-rallo.html>, (consultado el 23 de abril de 2014).

mundo. La estrategia de abrir el comercio no estaba restringida al mercado americano sino que buscaba la apertura hacia la Unión Europea y Asia. Al momento de tener un TLC “simultáneo” con la Unión Europea y Estados Unidos se ha producido un crecimiento de más de un 10% en la economía chilena.

Sin importar los beneficios que haya traído con sigilo la firma de estos tratados de manera simultánea, también es evidente la presencia en el mercado chileno de productos norteamericanos y europeos, que han desplazado algunos productos chilenos gracias a los bajos precios con los que están entrando dichos productos importados.

Chile es una de las economías latinoamericanas más desarrolladas debido a la firma de acuerdos comerciales que permiten la apertura de sus mercados a todas partes del mundo. Su solidez institucional, le ha permitido ganar cierta confiabilidad en el extranjero para atraer inversión a su territorio nacional. Fueron necesarias décadas de trabajo para poder consolidar a Chile como potencia regional.

Además, Chile es un país que por su libertad económica ha facilitado la inversión extranjera en su territorio. Según Stiglitz:

La inversión extranjera no es uno de los tres pilares del Consenso de Washington, pero es una parte clave de la nueva globalización. Según el Consenso de Washington, el crecimiento tiene lugar merced a la liberalización, «destrabar» los mercados. Se supone que la privatización, la liberalización y la macroestabilidad generan un clima que atrae la inversión, incluyendo la extranjera⁶⁴⁷.

Chile goza de una organización ministerial que prioriza el comercio exterior, mientras que en Colombia las funciones están divididas y poco articuladas entre los ministerios y demás entidades a quienes les competen los temas internacionales, productividad y competitividad. Adicionalmente, Colombia tiene elevados índices de corrupción, lo que atrae en menor medida a la inversión extranjera.

⁶⁴⁷STIGLITZ, Joseph. El Malestar en la Globalización. Madrid: Taurus, 2002.

La economía de Colombia está recuperándose, pero está apalancada gracias a la explotación de recursos naturales. Los años de escolaridad no se han incrementado suficientemente y el desempleo, se mide favoreciendo el subempleo y el empleo informal. Sigue existiendo una acumulación de capital concentrado en pocas manos y son los grandes industriales quienes poseen las herramientas y el capital para extraer los recursos minerales y energéticos de la nación, lo que propone un incremento en la generación de la riqueza, pero no en su distribución con equidad.

b. La centralización de los temas internacionales desde el gobierno

¿Qué funciones cumplen y cuáles son los alcances de las instituciones públicas que tienen oficinas de Relaciones Internacionales?

El origen de las instituciones públicas en Colombia se remonta al siglo XVI, con la llegada de los españoles a tierras americanas. Se presenta la necesidad de organizar la sociedad y asegurar el cumplimiento de las normas establecidas. Durante ese siglo se da inicio a algunas instituciones públicas como: las audiencias, los cabildos, los virreyes, los alcaldes entre otros.⁶⁴⁸ En un primer momento, buscaban mantener la armonía entre las clases sociales, sin embargo, no tenían la autoridad suficiente entre la clase popular de criollos, por ser instituciones regidas por la corona española.

En 1810, la corona española perdería su legitimidad con el grito de independencia y se daría lugar a la creación de leyes y de nuevas instituciones. La primera constitución, en 1821, crearía diferentes Secretarías de Estado, entre esas, la que actualmente se conoce como el Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual se conformó como tal en 1901. Colombia, con la creación de este Ministerio, buscó integrarse a las nuevas relaciones y dinámicas que se estaban generando en el mundo.

Con la conformación de instituciones que regularan las actividades de los individuos se podía tener un mayor control a la sociedad, en la búsqueda del desarrollo para todos. En

⁶⁴⁸ LABLAA.ORG, “Historia de las Instituciones en Colombia”, disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli58.htm> , (consultado el 23 de junio de 2014).

este subcapítulo, se llevará a cabo un análisis sobre las diferentes instituciones públicas que existen en Colombia que cuentan con oficinas de relaciones internacionales y su funcionamiento.

Instituciones Públicas con oficinas de relaciones internacionales en Colombia

Con el propósito de posicionarse regional e internacionalmente en diferentes ámbitos: económico, social, ambiental y de desarrollo sostenible, Colombia cuenta con diferentes instituciones que se encargan de impulsar al país en estos temas. La principal institución pública es el Ministerio de Relaciones Exteriores, que tiene como objetivo “formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República”⁶⁴⁹. Cumple diferentes funciones, entre esas, formular la política exterior, de comercio y de cooperación internacional al presidente, ejecutarla y plantear cualquier modificación, además, debe mantener el orden y las relaciones con otros Estados y Organismos Internacionales, teniendo en cuenta y respetando en todo momento, los intereses del país.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, también trabaja con otras entidades del Estado alrededor de temas concernientes a las relaciones internacionales: “la seguridad, la economía y el comercio, el desarrollo social, la cultura, el medio ambiente, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la ciencia y la tecnología y la cooperación internacional, con fundamento en principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”⁶⁵⁰.

A su vez existen otras oficinas, bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores como el Centro de Pensamiento Estratégico, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia⁶⁵¹. El Centro de Pensamiento Estratégico, es una herramienta, para formular la política exterior y responder frente a los temas del

⁶⁴⁹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, “*La entidad*”, disponible en: http://www.cancilleria.gov.co/ministry/the_ministry#objetivo, (consultado el 16 de abril de 2014).

⁶⁵⁰ Ibid.

⁶⁵¹ Las funciones de seguimiento a la entrada y salida de nacionales y extranjeros al territorio colombiano, correspondía al antiguo Departamento Administrativo de Seguridad DAS, entre otras actividades. Sin embargo, debido a los escándalos de chuzadas ilegales a funcionarios de la oposición, durante el gobierno Uribe, se disolvió la institución y dicha función quedó en cabeza del ministerio de relaciones exteriores.

entorno global antes mencionados. Se encarga de brindar análisis de los temas del sistema internacional. “Fomenta las alianzas con universidades e instituciones de investigación científica y el intercambio de conocimiento con organizaciones homólogas en el país y el exterior”⁶⁵². Cuenta con diferentes líneas de investigación, entre esas la Línea de investigación de Relaciones Internacionales, encargada de identificar características e interacciones de los actores del sistema internacional, de esta forma el Ministerio puede proponer acertadamente políticas e lineamientos y estar informado para responder y representar los intereses de la nación.

El Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, cumple una función administrativa. Se creó como una unidad adscrita al ministerio y según el Decreto 20 de 1992⁶⁵³, es la encargada de manejar los recursos de acuerdo a las necesidades del Ministerio. Está facultada para adquirir bienes, como oficinas o residencias para misiones diplomáticas o adquirir créditos, tanto en el país como en el exterior.

Migración Colombia, ejerce las funciones de control migratorio y autoridad de vigilancia de acuerdo a las leyes nacionales y en el marco de la soberanía nacional⁶⁵⁴. “Coordina el intercambio de información y cooperación con otros organismos nacionales e internacionales”⁶⁵⁵ y apoya al Ministerio en la formulación de la Política Migratoria, a través de la evaluación de planes y proyectos, así mismo, la ejecuta mediante el control migratorio de nacionales y extranjeros.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque es la principal institución en materia de relaciones internacionales en Colombia, no es la única que cuenta con oficinas que trabajan en ese ámbito. El Ministerio de Educación, cuenta con la oficina de Cooperación y Asuntos Internacionales⁶⁵⁶, como su nombre lo dice, tiene el objetivo de generar acciones de cooperación para el sector educativo y manejar las relaciones internacionales del Ministerio. La meta es lograr educación de calidad, para esto, se

⁶⁵² MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, “*Centro de Pensamiento Estratégico*”, disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/strategic/introduction#sthash.sYCna00S.dpuf>, (consultado el 16 de abril de 2014).

⁶⁵³ SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “*Información legislativa: Decreto 20 1992*”, disponible en: http://200.75.47.49/senado/basedoc/decreto/1992/decreto_0020_1992.html, (Consultado el 18 de abril de 2014).

⁶⁵⁴ MIGRACIÓN COLOMBIA, “*Funciones*”, disponible en: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/entidad/la-unidad/funciones.html>, (consultado el 18 de abril de 2014).

⁶⁵⁵ *Ibid.*

⁶⁵⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN, “*Oficina de cooperación internacional: objetivos*”, disponible en: <http://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-article-317830.html>, (consultado el 18 de abril de 2014).

deben gestionar recursos y fortalecer los proyectos, tal como establecer prioridades de acuerdo a las necesidades de cooperación de las entidades adscritas al Ministerio y formular proyectos de cooperación. Esta oficina, también funciona como enlace ante organismos internacionales como la Organización de Estados Iberoamericanos OEI, velando porque todos los compromisos pactados sean cumplidos, por parte de la Nación y de los organismos internacionales.

Siguiendo la línea de cooperación internacional, el gobierno nacional, cuenta con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC Colombia), se crea en el 2011, mediante el decreto 4152 del 3 de noviembre y se rige bajo la política exterior planteada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Debe brindar herramientas en la negociación de tratados de cooperación internacional y definir cuáles serán los lineamientos, tanto en los proyectos otorgados por el país, como de aquellos que reciba. De igual forma, “administra y apoya la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional.”⁶⁵⁷

El Ministerio de Justicia, cuenta con la oficina de Asuntos Internacionales, que se encarga de “coordinar y gestionar las actividades encaminadas a cumplir con los compromisos adquiridos por el Ministerio de Justicia y del Derecho en todo lo concerniente con los temas de asistencia judicial, repatriación y extradiciones, en virtud de los convenios internacionales vigentes en materia penal, de manera eficiente.”⁶⁵⁸ Así mismo, trabaja de la mano del Ministerio de Relaciones Exteriores y la APC Colombia, en todos los asuntos relacionados a la gestión de recursos de financiación y de cooperación judicial.

Otros ejemplos pueden ser las instituciones públicas en el sector financiero que a su vez cuentan con oficinas de relaciones internacionales, el Banco de Comercio exterior S.A (BANCOLDEX) es el encargado de promover el desarrollo empresarial y al promoverlo, desea a su vez extenderlo por diferentes partes del mundo, está relacionado con el comercio exterior para hacer del desarrollo del país algo efectivo y significativo.

⁶⁵⁷ APC COLOMBIA, “La agencia: objetivo”, disponible en: <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=46#&panel1-6>, (consultado el 12 de abril de 2014).

⁶⁵⁸ MINISTERIO DE JUSTICIA, “Oficina de Asuntos Internacionales”, disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Ministerio/Estructuraorganizacionalde laentidad/DespachodelMinistrodeJusticiaydeIDerecho/OficinaAsuntosInternacionales.aspx>, (consultado el 12 de abril de 2014).

Alcances de las instituciones públicas con oficinas de relaciones internacionales en Colombia.

El ministerio de relaciones exteriores firmó los tratados de libre comercio que tenía pendientes con ciertos países. El primero de ellos fue con Estados Unidos, firmado el 22 de noviembre del 2006 en la ciudad de Washington D.C, este tratado pondría en marcha la exportación de productos colombianos hacia el continente norteamericano. Otro importante tratado se firmó con la Unión Europea, el 26 de junio de 2012, el cual también fue firmado por Perú. Colombia, actualmente tiene en vigencia 13 tratados de libre comercio, donde la mayoría han sido firmados con países vecinos, y algunos han nacido por medio de uniones de países para un óptimo crecimiento de su industria y comercio, como lo es MERCOSUR.

El segundo logro por parte de esta entidad es la unificación con todos los países suramericanos, a través de diferentes tratados. La Alianza del Pacífico, en la cual participan Chile, México y Perú, tiene como principal orientación, el intercambio de bienes, personas y capitales, entre otros aspectos. Colombia, busca impulsar, a través de estos tratados, nuevas ideas para que el continente suramericano salga de la concepción de un continente tercermundista y generar nuevas ideas en la dinámica mundial.

Colombia ha logrado impulsar el aprendizaje del español para extranjeros. Si bien el instituto Cervantes del gobierno de España había logrado abarcar espacios significativos en ésta área, es cada vez más reconocido el español hablado en Colombia por su acento y dicción. En cadenas de televisión de varios países hispanos, y otros espacios como CNN en español, hay colombianos que son convocados para participar como presentadores.

Por otra parte, un logro notable por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores es la eliminación del requerimiento de visa para los colombianos en ciertos países, como Jamaica, Turquía y Rusia. En el marco de la Alianza para el Pacífico, México, Chile y Perú, han obviado el visado entre sus miembros. De la misma manera, luego de la firma

del TLC con Europa, se inició el proceso para terminar con la exigencia de visa para turismo entre los países miembros de la Europea Schengen. Con Estados Unidos, el proceso de visado es más simple y se amplió el período de visa de turismo, de 5 años anteriormente, paso a 10 en la actualidad.

El Ministerio de Educación, con su oficina de cooperación y asuntos internacionales logró que en 2013, representantes de universidades del Reino Unido visitaran Colombia, para avanzar en términos de intercambio académico con la ex ministra de educación, Cecilia María Vélez.⁶⁵⁹ Los principales objetivos que tuvo esta visita, era abrir una posibilidad de intercambio entre ambas culturas, donde se establecía, que estudiantes y docentes pudieran viajar, para estudiar maestrías o para realizar prácticas académico-laborales⁶⁶⁰.

La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, antigua Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, ha tenido varias transformaciones, pero tal vez una de las más representativas, tiene relación con la capacidad de comenzar a ofrecer ayuda para el desarrollo y no limitarse sólo a la recepción. Se ha cambiado la visión, para dejar de ser monotemáticos, y comenzar a preocuparse por otros temas de importancia para el país⁶⁶¹.

Sin embargo, la institución rectora en temas internacionales es el Ministerio de Relaciones Exteriores, sus logros de integración y cooperación con otros países permiten que el país avance como actor importante en el sistema internacional. Las oficinas de relaciones internacionales con las que cuentan otros ministerios, como el de educación y justicia, reflejan la importancia de trabajar teniendo en cuenta parámetros internacionales para impulsar aún más la cooperación entre países en diferentes ámbitos.

El ministerio de defensa ha tenido en diferentes momentos de su historia oficinas de relaciones internacionales más o menos activas, dependiendo de las necesidades e

⁶⁵⁹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, "Oficina de Asuntos Internacionales", disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/>, (consultado el 23 de junio de 2014)

⁶⁶⁰ MINISTERIO DE EDUCACION, "Atención al Ciudadano", disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-35807.html>, (consultado el 23 de junio de 2014)

⁶⁶¹ APC COLOMBIA, disponible en: <http://www.apccolombia.gov.co/#&panel1-1&panel2-1>, (consultado el 23 de junio de 2014)

intereses del presidente en el poder. Ha habido situaciones en que dicha oficina ha jugado un papel fundamental en el esclarecimiento de las actividades de contrainsurgencia y de interdicción vinculadas con el narcotráfico.

Colombia, tiene mucho que recorrer como actor dentro del sistema internacional. A pesar de contar con instituciones que ayudan a impulsar políticas de cooperación, es necesario fortalecer también aquellos sectores a nivel interno que trabajan por un mayor desarrollo y crecimiento del país.

c. El caso más comparable y exitoso: Brasil

Brasil en su condición de país soberano, ha sido un referente obligatorio para los demás Estados del continente. Su historia determina que no fue necesaria una lucha de independencia como en el caso de sus países vecinos, sino que consiguió su soberanía gracias a un proceso de emancipación. En ese sentido, la condición de Estado Federal, junto con un extenso territorio y una población multicultural, con una lengua oficial diferente al español que se habla en sur América, determinan para su estudio unas singulares condiciones.

La academia diplomática de Brasil es el resultado de decisiones políticas de mucha seriedad que demuestran que desde sus orígenes tuvo intenciones de consolidarse desde un manejo justo y equitativo de las relaciones internacionales. Itamaraty es un punto de referencia obligado para todas las naciones latinoamericanas, no solo por su profesionalismo, sino también por la distancia con las decisiones políticas, que en la mayor parte de los países latinoamericanos, se reconocen como el peor de los vicios que se relacionan con la política exterior.

Aunque sea un Estado tan joven como las demás naciones latinoamericanas, ha liderado en muchas oportunidades las voces de los países en vías de desarrollo y sin duda es un referente entre los países que han querido cambiar parte de la presión internacional y logran influir en ciertas decisiones. Aunque la complejidad de su distribución del ingreso, enorme población y concentración de la riqueza es motivo de enfrentamientos

en la segunda administración de Dilma Rousseff, es reconocido como una economía emergente con capacidad de seguir creciendo, pensando en que de este modo, habrá mayores condiciones para la prosperidad.

i. El Presidente y la política exterior

Brasil fue descubierto en 1500 por Pedro Álvarez Cabral, un comandante naval portugués. En 1532, Martín Alfonso de Sousa fundó la colonia portuguesa de São Vicente, la primera de las 15 capitanías. Los colonos crearon grandes estados. En 1549 el rey Juan III de Portugal estableció un gobernador general, quien controlaba las capitanías desde su base en Bahía.

El país fue objeto de interés de diversos países. Así, los franceses se establecieron en Río de Janeiro en 1555 hasta 1560. En 1580, la Corona española había ganado el control de Portugal. Los holandeses en 1624 se asentaron en Pernambuco (actual Recife) hasta 1654. Catorce años después, en 1668, Portugal volvió a arrebatar el control del territorio a la Corona española. Los siglos XVI y XVII estuvieron marcados por la lucha contra las invasiones holandesas, y a finales del siglo XVIII se dio el malestar con el régimen colonial y se presentaron varias revueltas.

En 1808 los franceses invadieron Portugal, y el príncipe regente, Don Juan, se refugió en Brasil. En 1815 proclamó el Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve. Un año después se convirtió en rey Juan VI. En 1822 se declaró la independencia del país y Pedro I se convirtió en el primer emperador de Brasil. Después se dio el reinado de Pedro II.

Los años 50 y 60 fueron de esplendor cultural y económico así como de paz y estabilidad políticas. Brasil participó activamente en la política regional con su participación en la campaña contra Rosas en 1852 y en la Guerra de la Triple Alianza contra Paraguay (1864-1870). En 1888, se abolió la esclavitud y en 1889 se derribó la

monarquía convirtiendo a Brasil en República Federal. En 1891, se transformó en los Estados Unidos de Brasil. Entre 1895 y 1909 el café y el caucho llevaron a nuevos niveles de prosperidad para la economía brasileña.

Entre 1956 y 1961 durante la presidencia de Juscelino Kubitschek, se desarrolló la industria y se construyó una nueva capital, Brasilia. En los siguientes 20 años hubo un gran desarrollo económico en Brasil. Bajo la presidencia de José Sarney (1985-1990) y se aprobó la Constitución de 1988 que dio carta de naturaleza al régimen democrático. Tras dos períodos presidenciales de Fernando H. Cardoso llegó al poder Luis Ignacio Lula da Silva, quien logró mantener la estabilidad y consolidar la recuperación económica. Rodeado de un gran prestigio internacional, Brasil ha intentado liderar a los países emergentes y convertirse en un referente de estabilidad internacional y particularmente latinoamericana. La actual presidenta Dilma Rousseff, ha sido criticada en varias ocasiones por su regular administración.⁶⁶²

Sistema político

Brasil es una República Federativa y es un estado democrático de derecho con un régimen presidencialista, dividido administrativamente en 26 Estados y un Distrito Federal, con un total de 5.024 municipios distribuidos en todo su territorio.

El sistema político de Brasil está basado en la Constitución de 1988, que define los derechos y deberes de los ciudadanos y determina las denominadas “funciones superiores del Estado” (legislar, administrar y juzgar), que deben ser ejercidas por medio de la acción combinada de los tres poderes existentes: el Ejecutivo, (el Presidente de la República es el jefe del Poder Ejecutivo, que se encuentra organizado en tres niveles: federal, estatal y municipal); el Legislativo (se encuentra organizado en tres

⁶⁶²*Brasil: la historia de un gigante*, disponible en :<http://www.cdr.cr/brasil-un-gigante-de-terreno-e-historia> /consultado el 23 de junio de 2014).

niveles: federal, estatal y municipal, tiene como función primordial elaborar las leyes que regulan la vida pública, las acciones del Poder Ejecutivo y sirve de parámetro al Poder Judicial) y el Judicial (está organizado en los ámbitos federal y estatal)⁶⁶³.

Economía

Brasil es el representante latino en el grupo de los BRIC, es decir uno de los países que a nivel global tiene más perspectivas de crecimiento económico, más que un país es un continente: su extensión es casi el doble que la UE-27. Brasil es uno de los cuatro países con un área mayor a 7 millones de Km², una población mayor a 100 millones de habitantes, y un PIB mayor a 1.000 millones de USD. (Ver Anexo 14)⁶⁶⁴.

Su economía está creciendo a ritmos muy elevados en los últimos años (con salvedad de 2009 y 2012). Su economía representada en el PIB ascendió a 2.400 millones de USD en 2012 (unos 12.750 USD per cápita) (Ver Anexo 15)⁶⁶⁵ (...) sin destacar que este crecimiento económico ha ido acompañado de un nada despreciable y valioso desarrollo social, gracias en parte a programas implementados por los gobiernos brasileños, como el Programa Bolsa Familia (Gobierno de Lula da Silva, 2003) y el Plan Brasil sin miseria (Gobierno de Dilma Rousseff, 2011)⁶⁶⁶

Lo que ha hecho que en Brasil haya crecido mucho la proporción de la clase media. En este sentido, podemos afirmar que el gran logro de Brasil en los últimos años es precisamente éste: que la clase media es ya la clase social mayoritaria con más del 50% de la población⁶⁶⁷ (Ver Anexo 16).

En cuanto al comercio exterior en Brasil, cabe destacar la espectacular evolución tanto de las importaciones como de las exportaciones en los últimos años. En una década, tanto unas como otras se han cuadruplicado; no obstante, ha sido mayor el aumento de

⁶⁶³ ADESH: fundación para el fomento y desarrollo de Hispanoamérica, disponible en <http://www.adesh.org/> (consultado el 21 de junio de 2013).

⁶⁶⁴ DAVID Juan, "Brasil: claves de su crecimiento económico" En: LATIN AMERICA HOY, Disponible en: <http://latinamericahoy.es/2013/03/07/brasil-claves-crecimiento-economico/> (Consultado el 5 de enero de 2015).

⁶⁶⁵ Ibid.

⁶⁶⁶ Ibid.

⁶⁶⁷ Ibid.

las exportaciones (aprovechando el tirón de sus minerales, petróleo, carne y soja entre otros), lo que ha resultado en un saldo comercial con el exterior positivo (exportaciones > importaciones) desde 2002, (Ver Anexo 17) (...) Asimismo, la diversificación tanto en importaciones como exportaciones representa una fortaleza de Brasil respecto a otros países de la zona. Cabe mencionar que Asia en general (y China en particular) se ha convertido en el principal socio comercial de Brasil, sobrepasando a los países latinoamericanos, a la Unión Europea, y a EEUU (los socios comerciales tradicionales de Brasil) (Ver Anexo 18) Tiene una economía muy proteccionista⁶⁶⁸ (como ya vimos, los coches de importación en Brasil son de los más caros del mundo), Brasil implementa políticas económicas polémicas desde el punto de vista del libre comercio, pero que resultan en crecimiento económico para el país. Sus barreras al comercio son excesivamente altas, con aranceles a la importación de productos “en cascada”, lo cual resulta en ciertas ocasiones en aranceles efectivos de un 40-50% del precio de exportación⁶⁶⁹.

Los sectores industrial, minero y de transformación están bastante desarrollados y contribuyen ampliamente a la economía del país. Cuenta además con muchos recursos minerales y también con yacimientos petrolíferos localizados sobre todo en el interior. Es un país que destaca en la industria del automóvil y de la aviación, ya que la empresa brasileña *Embraer* es la mayor del mundo en aviación de medio y pequeño porte⁶⁷⁰.

⁶⁶⁸ La inversión extranjera es libre, pero con una salvedad muy importante: no es obligatoria una participación mínima de capital brasileño, pero sí se obliga a contratar 2/3 de personal brasileño, y el 2/3 de la masa salarial de la empresa debe ir a empleados brasileños.

Se prohíbe importar maquinaria usada, lo cual favorece la importación de maquinaria nueva y puntera y ayuda al desarrollo tecnológico.

Algún otro ejemplo de su proteccionismo: para desincentivar las compras en el exterior, el gobierno grava con un 6% las compras realizadas en el extranjero y pagadas con tarjetas de crédito brasileñas; las empresas locales de determinados sectores (confección, calzado, mueble y software) tienen un trato fiscal especial, y en procesos de licitación públicos las empresas brasileras podrán tener hasta un 25% más de puntuación.

Como hemos mencionado, políticas polémicas por sus obstáculos al libre comercio, pero que por el momento dan buen resultado a la economía brasileña, con tasas de desempleo bajas y desarrollo económico y social. La incógnita es si este proteccionismo es sostenible en el tiempo, y si va a influir negativamente en el futuro de Brasil por no incentivar la competitividad local.

Además de todos los datos anteriores, no debemos olvidar que el Mundial de 2014 y los JJOO de Rio de 2016 serán dos eventos clave que pondrán a Brasil, más si cabe, en el centro de todas las miradas a nivel internacional.

⁶⁶⁹ Ibid.

⁶⁷⁰ EMBRAER.COM, “Relatorio anual 2013”, Disponible en: http://www.embraer.com.br/Documents/RA13_Pt_Resumido.pdf, p.7, (consultado el 27 de agosto de 2014).

Actualmente tras diversas crisis, la de los mercados asiáticos de 1997, la de México de 1998 y la transcurrida durante las elecciones del 2002, Brasil está intentando reducir, conjuntamente con el FMI y el Banco Mundial, sus dificultades económicas y financieras a corto y medio plazo.

Los principales socios comerciales de Brasil son Estados Unidos, Japón, China, Alemania y el resto de los países miembros de MERCOSUR. También tiene importantes contactos con países árabes, en particular con Arabia Saudita.⁶⁷¹

Brasil en el ámbito internacional

El peso de Brasil en el conjunto del Sistema Internacional es muy significativo, está calificada como potencia emergente por los crecientes vínculos del país con otros Estados de peso equivalente en varias regiones del mundo (Irán, Rusia, China, la India, Sudáfrica por ejemplo) constituye un factor novedoso en la política mundial contemporánea.

Sus temas en la agenda internacional, tienen que ver con los vínculos en el contexto del Grupo IBSA; las crecientes referencias reivindicativas del Brasil en el ámbito del desarrollo de iniciativas nucleares con fines pacíficos (el manejo del desarme nuclear de Irán); los esfuerzos por lograr un espacio creciente y destacado en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (como en el caso de Haití); la reactivación de la industria militar como plataforma para ganar mayor influencia en el mundo y el liderazgo del Brasil en la búsqueda de alternativas al Área de Libre Comercio de las Américas, propuesta ante la cual el país ha sostenido una actitud de perseverancia.

⁶⁷¹ ADESH “*fundación para el fomento y desarrollo de Hispanoamérica*”, disponible en: <http://www.adesh.org/> (consultado el 3 de septiembre de 2014).

Brasil, tiene la economía más grande de América Latina y es considerado uno de los BRICS⁶⁷². Las compañías brasileñas invirtieron en el 2008 más de \$20 mil millones en el exterior, alrededor del 60% de la inversión extranjera directa (IED) de América latina. De esta manera, evidencia su capacidad de inversión, estabilidad política e institucional y liderazgo en Latinoamérica con su compromiso pacífico en la resolución de conflictos que apuesta al multilateralismo, su éxito para combatir la pobreza y su implementación de programas de tecnologías sociales de repercusión mundial.

Aunque sus logros en términos de crecimiento económico e inclusión social son evidentes, aún existe una marcada concentración de la riqueza que se puso de manifiesto por los días próximos y durante el mundial de fútbol de 2014, cuando se presentaron quejas relacionadas con haber invertido tantos recursos en escenarios deportivos, mientras no se saldan las deudas sociales de un significativo grupo de la población. Se espera que para los juegos olímpicos del 2016, a pesar de la enorme inversión que representa ser sede de dicho certamen, las lecciones aprendidas sirvan para mejorar las condiciones sociales en Brasil.

Ministerio de Asuntos Exteriores

“El Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Brasil, órgano político para Administración institucional directa creado con objetivos mediatos e inmediatos, se encuentra centrado en la asistencia continua al ejecutivo, específicamente al Presidente de la República, formulando estrategias participativas en política exterior, garantizando su implementación, mantenimiento de las relaciones diplomáticas con los gobiernos de Estados extranjeros, organizaciones internacionales y los organismos multilaterales, desarrollando planes que permitan una promoción constante, directa y participativa de los intereses nacionales y la sociedad brasileña en el exterior”⁶⁷³.

⁶⁷²OpCit, ROJAS, en internet.

⁶⁷³Ministerio de Relaciones Exteriores Brasileiro en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/brasil_ficha%20pais.pdf (consultado el 3 de septiembre de 2014)

Al servicio del ministerio de relaciones internacionales se asignan áreas de política internacional, actúa como oficial de enlace en lo referente a relaciones diplomáticas y consulares; participación en el comercio interno con clara directriz en producción destinada a las exportaciones, las negociaciones económicas, técnicas y culturales con los gobiernos y las entidades extranjeras, programas generales y especializados de cooperación internacional, promoción del comercio a nivel global, apoyo a delegaciones y representaciones en organismos nacionales e internacionales y organizaciones multilaterales. Y la asignación de tareas en planeación y ejecución que proponen y orientan al Presidente de la República sobre el manejo y conducción de las diferentes líneas de relaciones exteriores.

A través de consultas especializadas e investigaciones en campo se reúnen los elementos de información necesarios para la formulación y ejecución de la política exterior de Brasil, abarcando temas sensibles y vitales para la seguridad y desarrollo nacional, tácticas de negociación, bases y argumentos de conclusión para tratados, acuerdos y otros actos internacionales de interés soberano, a su vez promueve los intereses gubernamentales e institucionales en el segmento público y privado, buscando impulsar el desarrollo armónico de los ciudadanos brasileños en el exterior, entre otras.

Itamaraty es el centro físico para el desarrollo de la política exterior y la diplomacia de Brasil. Está ubicado en la ciudad de Brasilia desde donde proyecta una imagen muy favorable de eficiencia y efectividad de su servicio exterior. Es un órgano independiente adscrito al poder ejecutivo, manejado actualmente por el embajador Luis Alberto Figueredo Machado, es miembro permanente en las Naciones Unidas, en donde junto a las comisiones de otros países miembros tratan temas sobre desarme, seguridad internacional, derecho de mar y relación con el medio ambiente.

Brasil es miembro fundador de Naciones Unidas, participa en todos sus organismos especializados, tiene poder decisorio en las principales organizaciones internacionales del ámbito financiero y comercial, como el Banco Mundial, Fondo Monetario,

Organización Mundial del Comercio y el Banco Internacional de Desarrollo, lo que le permite, junto con su potencial industrial, tener influencia económica en la región y el mundo.

En la última década, gracias a la política exterior de Brasil y con el incremento de su influencia en el ámbito internacional, jalonados por su creciente ritmo industrial y una acertada visión y agenda de cooperación ha habido un crecimiento económico que sigue en alza. Brasil ha mejorado constantemente su estabilidad macroeconómica teniendo manejo adecuado en su actividad microeconómica con crecimiento de sus pequeñas y medianas empresas y un constante aumento y acumulación de reservas en divisas extranjeras, reducción baja pero secuencial de su perfil de deuda, mejora en el análisis de las variables agregadas como el monto total de bienes y servicios producidos, total de los ingresos, nivel de empleo que intenta bajar de un dígito a cero, de recursos productivos apalancados con inversión mixta, balanza de pagos cumplida, tipo de cambio y comportamiento general de los precios.

En particular en Brasil desde el Gobierno de Lulla da Silva se implementaron desde planeación nacional figuras jurídicas que destinaban de forma directa los recursos con destinación específica siendo auditados por organismos internacionales lo cual permite financiamiento claro y efectivo de políticas públicas de avanzada para el desarrollo económico. El diseño de la política tributaria (medida del gobierno para la recaudación de dinero, política económica o fiscal) y su administración, generan el marco de incentivos al desarrollo de las actividades del sector privado.

Brasil es considerada una de las economías más dinámicas de América Latina, debe su avance a la estrategia planificada y desarrollada hacia la apertura de fronteras, inversión internacional, estrategia diseñada al largo plazo en la que están incluidas una serie de leyes que aseguran la inversión con una carga tributaria constante y un compromiso estatal de protección y estabilidad mientras se cumplan las normas establecidas que incluyen contratación de mano de obra calificada (en especial en cargos de dirección) y

no calificada nacional, implantación de tecnología de punta y facilidad de penetración para los productos nacionales en los países asociados.

El gobierno de Dilma Rousseff, tiene entre otros temas sensibles, el de la inseguridad producto del narcotráfico en las principales ciudades, la lucha contra las drogas, es un elemento que podría atraer inversión extranjera y motivaría la generación de empleos, más producción de bienes y servicios y por ende crecimiento de su economía doméstica.

Papel del Presidente dentro de las decisiones internacionales de Brasil

En el artículo 84 de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil se considera que: “compete privativamente al Presidente de la República; mantener relaciones con los Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos, celebrar tratados, convenios y actos internacionales sujetos a refrendo del Congreso Nacional y nombrar al ministro de relaciones exteriores de la República”⁶⁷⁴. El Presidente asume la responsabilidad de tomar decisiones internase internacionales, ocupándose de escenarios políticos, económicos y culturales. Uno de los puntos más problemáticos de la actuación del Presidente en Brasil han sido las *Medidas Provisorias* que la constitución le delega a esta figura del ejecutivo además de los pedidos de urgencia y la exclusividad de iniciativa legislativa en materia presupuestaria y tributaria (Artículo 62 y Artículo 84, N°26 de la Constitución Política de Brasil)⁶⁷⁵.

La presencia del poder del Presidente en las decisiones internacionales, pudo verse en el acuerdo de agrupación realizado por Lula da Silva en el año de 2003 con las potencias

⁶⁷⁴ Constitución Política de Brasil, disponible en: <http://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html> (consultado el 23 de junio de 2014).

¹ Art. 84. Compete privativamente al Presidente de la República:

- 7. mantener relaciones con los Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos;
- 8. celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos al refrendo del Congreso Nacional.

⁶⁷⁵ Art.84. Compete privativamente al Presidente de la República:

- 26. dictar medidas provisionales con fuerza de ley de los términos del artículo 62.

Art.62. En caso de relevancia y urgencia, el Presidente de la República podrá adoptar medidas provisionales, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al congreso Nacional, el cual estando en vacaciones será convocado extraordinariamente para reunirse en el plazo de cinco días.

emergentes que conforman los BRICS⁶⁷⁶, donde el Presidente de la República Federativa firma el acuerdo económico que favorecerá el mercado mundial y la economía interna. La estrategia de la presidencia es el punto de partida, con objetivos como incrementar importaciones, permanecer debajo de la línea de la pobreza, reducir la tasa de desempleo, tener una política monetaria exitosa y permanecer compitiendo a nivel global. El Presidente Lula Da Silva afirmaba que el proyecto del Mercosur, unía grandes expectativas de países latinoamericanos como Argentina, Uruguay y Paraguay, más adelante Chile y Bolivia, y viendo las dificultades que este tenía proponer una coordinación conjunta de Banco centrales además de darle un poder de elección del parlamento de la organización y así teniendo el mismo una fuerza y legitimidad que lo dejara funcionar adecuadamente y en pro de sistema económico latinoamericano⁶⁷⁷.

El último período ha sido ejecutado por la presidente Dilma Rousseff quien al igual que Lula Da Silva ha evidenciado el interés de Brasil por la consolidación de una confederación latinoamericana y por avanzar en el desarrollo hemisférico de la mano de la cooperación internacional⁶⁷⁸.

El incremento del turismo y el crecimiento de la infraestructura pública del país motivaron la generación de empleo. *“Estamos construyendo un país que respeta la diferencia, Quería decirles que la Copa del Mundo es un momento especial donde los pueblos se encuentran para la disputa lúdica en que la marca debe ser la convivencia armoniosa entre las diferentes naciones”*⁶⁷⁹

⁶⁷⁶ OpCit, Rojas, en internet.

⁶⁷⁷ LULA DA SILVA LuizInácio, *“La política exterior del nuevo gobierno brasileiro”*, disponible en: http://www.revistafal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=695:la-politica-exterior-del-nuevo&catid=182&Itemid=690, (consultado el 23 de junio de 2014)

⁶⁷⁸ AYLLON Bruno, *“Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”*, en: Revista CIDOB d'afersinternacionals, núm. 97-98, Marzo 2012, disponible en: http://www.cidob.org/en/publications/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/contribuciones_de_brasil_al_desarrollo_internacional_coaliciones_emergentes_y_cooperacion_sur_sur, (consultado el 5 de septiembre de 2014).

⁶⁷⁹ ELCOMERCIO.PE, *“Dilma Rousseff: “Brasil 2014 será la Copa contra el racismo”*, disponible en: <http://elcomercio.pe/deporte-total/brasil-2014/dilma-rousseff-brasil-2014-copa-contra-racismo-noticia-1711118>, (consultado el 23 de junio de 2014)

Desde la década de los noventa el concepto de interregionalismo dentro del sistema internacional comenzó a tener peso en Latinoamérica. La notable vinculación económica que Brasil ha mantenido con países como China, Argentina, Sudáfrica, India, Rusia, Paraguay entre otros ha hecho que su influencia crezca y siga reconociéndose como economía emergente.

“Itamaraty, es el responsable de guiar al Presidente de la República en la formulación y realización de la política externa brasileña. En la actualidad la diplomacia brasileña ha determinado sus principios básicos a través del Ministerio y ha resaltado la importancia de máximas esenciales como la solución pacífica de las controversias, la no intervención y, principalmente, a partir de 1945, con la creación de la ONU, la participación intensa aunque independiente en diversos foros internacionales, asimismo, ha puesto un énfasis mayor en los procesos de integración regional, enfocándose prioritariamente en MERCOSUR y en menor medida, en otros organismos regionales.”⁶⁸⁰

ii. La imagen país Algunos comentarios comparados

“La primera máxima de todo ciudadano ha de ser la de obedecer las leyes y costumbres de su país, y en todas las demás cosas gobernarse según las opiniones más moderadas y más alejadas del exceso.”

René Descartes

El gobierno de Colombia ha llevado a cabo una serie de proyectos, para cambiar positivamente su imagen, en algunos casos teniendo como referencia los logros en el manejo de la política exterior de otros países. En la actualidad, la imagen que logran proyectar los Estados, contribuye a atraer inversión extranjera, motivar el turismo,

⁶⁸⁰ ESTRELLA Luiz, “Política exterior de Brasil: ¿dónde queda el sur?”, disponible en: <http://www.integracionsur.com/actividades/FariaDondeQuedaSur.pdf>, (consultado el 23 de junio de 2014).

desarrollar estrategias productivas, transferencia de tecnología, intercambio comercial entre otras.

Uno de estos programas, es el de “Verdadera Colombia”. Este proyecto, se lleva a cabo por la cámara de comercio colombo-americana en Miami para mejorar la imagen del país en los Estados Unidos. Se ha constituido en una conferencia anual dirigida a ofrecerle al sector privado colombiano un escenario calificado para estrechar el intercambio comercial entre Colombia y los Estados Unidos. La Cámara de Comercio Colombo Americana es la entidad más representativa del sector comercial privado colombiano en los Estados Unidos, cuya misión y responsabilidad es la de promover, proteger y defender a las personas, organizaciones y empresas colombianas y el nombre de Colombia en general⁶⁸¹.

La imagen de Colombia ha presentado altibajos en las últimas dos décadas, la delincuencia, el narcotráfico y también las acciones delictivas de connacionales que residen en el exterior, limitan la posibilidad de ser reconocidos como un país moderno, con capacidad de generar oportunidades y que se pueda recorrer sin temor a la delincuencia, la guerrilla o los secuestros. Aunque en la actualidad según información del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el sector de la industria turística, se consolida como el tercer renglón de generación de ingresos en Colombia, después del petróleo y el carbón⁶⁸².

Según el exministro de comercio, industria y turismo Sergio Díaz-Granados: El presupuesto de inversión para proyectos turísticos aumentó un 137%, pasando de 263.000 millones de pesos a los 623.000 millones de pesos. Se busca promover el turismo como motor del desarrollo de las regiones considerando variables como visitantes extranjeros que llegan al país; ingreso de divisas por concepto de turismo; empleo generado por el sector; ocupación hotelera y pasajeros aéreos al interior del país. La meta es llegar al menos a cuatro millones de

⁶⁸¹ ELTIEMPO.COM, “Programa para mejorar imagen de Colombia en Estados Unidos”, Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-31851> (consultado el 5 de enero de 2015).

⁶⁸² DIAZ-GRANADOS Sergio, “El turismo en Colombia mantiene indicadores positivos”, disponible en: <http://www.expreso.info/noticias/internacional/33082-el-turismo-en-colombia-mantiene-indicadores-positivos>, (consultado el 16 de septiembre de 2014).

viajeros extranjeros en 2014, y de generar cuatro mil millones de dólares por concepto de divisas, al igual que, los parques naturales sean visitados por un millón de personas que contribuyan a promover las economías de estas regiones⁶⁸³.

Sin embargo, los medios de comunicación han sido una plataforma negativa en términos de la proyección con la que se reconocen los acontecimientos en Colombia. En el extranjero la imagen del país ha sido la de un país dominado por la violencia y la corrupción, proveedor de drogas ilícitas y sofocado en una guerra entre grupos armados, esto también como resultado del enorme interés de las dos grandes cadenas de televisión colombiana de producir novelas y seriales que recuerdan y motivan a Pablo Escobar, a los carteles de las drogas, a las guerrillas y en general a todo lo que ha modificado los valores sociales de manera tan sustancial, que es consumido por televidentes en Colombia y en el exterior, recordando de manera recurrente los ídolos falsos sobre los que se ha sentado parte de la sociedad colombiana recientemente.

El Estado ha sido también autor de episodios reprochables de violencia que dañan la imagen de las instituciones y afectan la imagen del país. Los falsos positivos, que se llevaron a cabo a finales del año 2008, durante el gobierno de Álvaro Uribe, que involucraba a miembros del Ejército de Colombia con el asesinato de civiles inocentes para hacerlos pasar como guerrilleros muertos en combate, se suman a diferentes, documentos desclasificados que las agencias de seguridad norteamericanas han recopilado a lo largo de muchos años y demuestran cómo dicha actividad ha sido recurrente y ha prevalecido en el Ejército colombiano. La mentalidad de que ganar la guerra es causarle más bajas a la guerrilla ha conducido a que se inflen los registros de “conteo de cuerpos” matando civiles.

De la misma manera, la recurrencia de la corrupción ofrece un panorama desalentador para quienes quieren invertir en el país. Según el Índice de Percepción de Corrupción 2014, divulgado por Transparency International, el sector público de Colombia sigue siendo percibido como corrupto por empresarios y expertos internacionales. El país

⁶⁸³ Ibid.

obtuvo una calificación de 37 sobre 100 (siendo 0 mayor percepción de corrupción y 100 menor percepción de corrupción), lo que lo ubica en el puesto 94 entre 177 países evaluados⁶⁸⁴.

De la misma manera, las continuas reformas tributarias generan un clima de incertidumbre que motiva a las empresas multinacionales a sacar sus utilidades del país, o en su defecto dejar de invertir. De acuerdo con el diario El Tiempo del 10 de diciembre de 2014, para el año 2015 se prevé que el 52% de las empresas extranjeras vinculadas con el sector petrolero dejen de realizar exploraciones en busca del crudo y en su defecto que desarrollen sus actividades en otros países de la región. La inestabilidad del régimen fiscal, ahora que se tramita la reforma tributaria, mezclada con factores como el bajo precio del petróleo previsto para el 2015 y las dificultades para operar, llevaría al 52 por ciento de las empresas petroleras a desplazar sus inversiones de exploración hacia otros países el próximo año⁶⁸⁵.

A pesar de estos altibajos, Colombia ha progresado en la última década. La revista Worth, en su reciente análisis del estado de salud de los mercados mundiales, en un artículo destaca a Colombia como “una historia económica exitosa”. Durante los años 80 y 90, señala el autor, Steven Fox, la inversión extranjera no se fijaba en el país, y no sólo por la violencia y el narcotráfico, sino porque la producción estaba frenada por conflictos laborales, corrupción, la crisis económica y la elevada deuda nacional⁶⁸⁶.

En la última década, el panorama ha mejorado. Las acciones militares en contra de la insurgencia y el narcotráfico, ofrecen en la actualidad una imagen de mejora en las condiciones de estabilidad y violencia del país. El resultado del Plan Colombia ha sido positivo, muy a pesar de los falsos positivos. Se redujeron los ataques terroristas en un

⁶⁸⁴TRANSPARENCY.ORG, “Corruption Perception Index 2014: results”, disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, (consultado el 10 de diciembre de 2014)

⁶⁸⁵EL TIEMPO, “La mitad de las petroleras prevé bajar sus inversiones en el 2015”, disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/la-mitad-de-las-petroleras-preve-bajar-sus-inversiones-en-el-2015/14949561>, (consultado el 10 de diciembre de 2014).

⁶⁸⁶BOTERO Juan Carlos, “¿Colombia ha mejorado?”, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/colombia-ha-mejorado-columna-289591> (consultado el 16 de septiembre de 2014).

84%, el secuestro en un 88% y la tasa de homicidios en un 45%. Se estima que el tráfico ilegal de drogas pasó de representar el 6% de la economía nacional al 1%. Y según el World Fact Book de 2010, publicado por la CIA, el crecimiento de la economía redujo la pobreza en 20%, mientras que el desempleo, desde el año 2002, cayó en 25%. Esta suma de factores ha creado un clima económico favorable para la inversión extranjera, lo cual ha reactivado la producción nacional⁶⁸⁷.

La descripción anterior, ha generado una sensación de seguridad, lo que ha contribuido con que el turismo se recupere y motive sectores encadenados con su crecimiento. Es cada vez más común encontrar extranjeros visitando alguno de los 59 parques naturales de Colombia o las principales ciudades, con sus interesantes destinos turísticos. Del mismo modo, el país se ha vuelto un lugar atractivo para la producción de cine y la industria cosmética está en alza, entre otros. Colombia, el mayor exportador de carbón del continente durante 40 años, ha duplicado su producción en la última década, llegando a 90 millones de toneladas al año. Hoy Colombia es el cuarto productor de petróleo de América del Sur con el apoyo de 22 mil ingenieros venezolanos que trabajan en campos de exploración y explotación en territorio nacional.

Comienza a verse a Colombia como un país favorable para la inversión extranjera, gracias a su estabilidad económica. Sus reservas en recursos naturales, han llamado la atención de inversionistas internacionales ya que posee una de las mayores reservas de carbón en el mundo, tal como, el 90% de las esmeraldas del planeta y una de las mayores reservas de oro y platino.

Colombia comienza a ser reconocido en la región produciendo y exportando bienes de alta calidad, como barcos, automóviles, refrigeradores, computadores entre otros. Fue clasificada por el Banco Mundial, Merrill Lynch y otros, como una de las 10 economías mejor preparadas para sobrevivir a la crisis económica mundial. También es líder mundial en diseño de moda, manufactura textil y de cuero, publicaciones y producción

⁶⁸⁷ Ibid.

editorial de libros y papel. Por otra parte, se sigue exportando el mejor café del mundo, y ocupa el segundo lugar en exportación de flores⁶⁸⁸.

Sin embargo, a pesar de la anterior descripción, la imagen que se proyecta de Colombia en el exterior es el talón de Aquiles del país. Una sumatoria de características favorables, contrastan con la dificultad de lograr que Colombia sea vista por los extranjeros como un lugar en que se puede y vale la pena invertir. Sin duda, el actual proceso de negociación entre la guerrilla de las FARC y el gobierno de Juan Manuel Santos, es una muestra de la posibilidad histórica de continuar avanzando hacia la paz. Por supuesto, acordar algo con las FARC no representa la paz, ni el fin del conflicto, pero la desmovilización de dicho actor, propone un panorama cada vez más alentador.

Gandhi diría: “no hay camino para la paz, la paz es el camino” y probablemente el pensar en construir escenarios que tiendan lazos hacia la paz, es un camino que puede ofrecer mayores frutos que buscar la paz de manera incendiaria, limitándose al uso de la violencia, para combatir la violencia. Sin duda, es importante reconocer que haber disminuido la capacidad ofensiva y de financiación que tuvo las FARC en el gobierno de Uribe, determinó la posibilidad de que se presentara la actual mesa de diálogos. Sin embargo, la paz no se promulga por decreto, sino que se construye derrumbando los motivos que llevaron al levantamiento armado, hace más de medio siglo. En ese sentido, parte de todas las formulaciones que se pueden considerar desde el presente documento, tienen relación con lo que ocurra en Colombia a propósito de la negociación de paz. Es probable, que la decisión de viajar a Colombia, invertir o tener relaciones de algún tipo con el país, se vea positivamente impactada al momento de firmar algún acuerdo con las FARC. Será el punto de partida para continuar avanzando en el desarrollo social del país y es de esperar que la imagen internacional de Colombia también mejore.

⁶⁸⁸ BOGOTA Brilliance, “Economía Colombiana”, Disponible en: <http://off2colombia.com.co/destino-colombia/acerca-de-colombia/economia-colombiana>, (consultado el 15 de enero de 2015).

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil que es el órgano político y administrativo encargado de asistir a la presidencia en la formulación y ejecución de la política exterior brasileña. El Servicio de Relaciones Exteriores de Brasil constituye el cuerpo de los funcionarios que ocupan puestos efectivos, con formación profesional como agentes del Ministerio de Asuntos Exteriores, en Brasil y en el exterior y que organiza la carrera diplomática y su jerarquía.

El gobierno brasileño por medio de Itamaraty, encargó a varias agencias de comunicación la creación de una estrategia publicitaria que, a partir de 2014, promovería la imagen del mundial de fútbol 2014 a través de la prensa local, blogs y espacios de opinión. Brasil ha ganado reconocimiento internacional como un país con estabilidad política y económica, anfitrión del mundial de fútbol, los juegos olímpicos y la visita del papa Francisco en su territorio. Sin embargo, el aparecer como vitrina mundial durante el 2014, representó para Brasil, éxito de taquilla en cuanto a las visitas al mundial de fútbol, pero también fue el momento en que los ojos del mundo estuvieron más cerca por las manifestaciones relacionadas con corrupción en la ejecución de contratos de infraestructura en el gobierno Rousseff, tal como, por el enorme presupuesto dispuesto para estadios y centros deportivos, aún en zonas en que difícilmente se usarán de nuevo, mientras una cantidad importante de la población se mantiene por debajo de la línea de pobreza, a pesar de los logros que se han conseguido por resolver este problema.

La imagen de Colombia ante los ojos del mundo se ha visto impactada por diversos factores que afectan la percepción internacional. Uno de estos corresponde a la inseguridad, que puede tener matices, físicos, jurídicos y tributarios. Si bien las negociaciones de paz con las FARC pueden enviar un mensaje alentador, no es el único motivo de violencia que aqueja al país. Por el contrario, lo que la historia ha contado luego del referente de desmovilización de diferentes miembros del paramilitarismo en el gobierno de Álvaro Uribe, es que no todos avanzaron hacia la vida civil, sino que se sumaron a los grupos de Bandas Criminales o BACRIM, como las Águilas Negras, los Urabeños, los Rastrojos entre otros. Una muestra clara de la dificultad de ceder en las negociaciones es precisamente, qué ofrecerle a los actores al margen de la ley, para

motivar suficientemente su regreso a la vida civil. Dada la costumbre en el uso de las armas, tal como la nueva ola de crimen organizado dispuesta por la minería ilegal en todo el territorio colombiano, se puede reconocer el incremento en acciones ilegales de grupos que ya no son las FARC, EPL, ELN, sino grupos aislados y atomizados en aquellas regiones en donde el Estado, históricamente ha hecho menos presencia.

En ese sentido, el tema de la seguridad física podría continuar siendo un elemento significativo al momento de reconocer la imagen de Colombia. A pesar de todo, la imagen ha cambiado y se puede considerar tal como lo hace DIER Andrew, autor del libro *“Moon Colombia”*: “si se llega a firmar la paz entre el Gobierno y la guerrilla, sería como poner un letrero de neón de “Bienvenidos” encima del país entero⁶⁸⁹ .

Por otro lado, la seguridad jurídica se ha visto seriamente opacada por el prolongado paro judicial que afecta al país. Sin duda, la desproporción entre los salarios de unos y otros miembros de la administración pública y en particular el del aparato de justicia, es un motivo claro para buscar ajustes, sin embargo, el caos judicial que ha generado la ausencia de juzgados, ha hecho que los esfuerzos por ejercer la autoridad, capturar delincuentes y buscar seguir el ciclo normal del sistema judicial, se quede en capturar y soltar a los delincuentes porque no existe cómo judicializarlos por falta de jueces que administren la justicia.

Finalmente otro matiz de inseguridad, corresponde a la que se presenta al momento de modificar de manera recurrente y sin mayores logros los parámetros y puntos de referencia sobre los que se cobran los impuestos en el país. Cada año, cada ministro de hacienda, busca recaudar mayores volúmenes de ingresos en impuestos para el país. Cada año se modifican nóminas estatales, se cierran oficinas, se fusionan ministerios, se clausuran embajadas y consulados, pero el dinero nunca alcanza. Mientras la Unidad Nacional de Protección ha retirado más de 200 esquemas de protección innecesarios en 2014, dirigidos a familiares de exfuncionarios, o para los mismos exfuncionarios que ya

⁶⁸⁹ MOJICA José, *“El gringo que recorrió el país para escribir una guía de viajes”*, en: El Tiempo, Bogotá, lunes 29 de diciembre de 2014, sección debes leer, p. 16.

no corren peligro, y en donde podrían haberse gastado COL\$ 60.000. Millones (Tasa Representativa del Mercado US\$ 1: COL\$2200)⁶⁹⁰. Se esperan \$650.000 millones para superar rezago en la justicia. Dadas las condiciones del paro judicial, se espera atender las quejas de la rama judicial y hacer inversiones en dicho sector⁶⁹¹. Por lo mismo, si bien se logran algunos ahorros, los montos por errores administrativos, corrupción o desproporción en los salarios y mesadas pensionales de altos funcionarios (en la mayoría de los casos basados en decisiones políticas) hacen que sean necesarias las reformas tributarias que no producen efectos evidentes en el desarrollo del país, sólo generan desorden jurídico y entre las clases sociales de medio y bajo nivel de ingresos, representa una limitación muy importante en su capacidad de consumo.

Las relaciones internacionales de Colombia en la actualidad están dirigidas a fortalecer las alianzas regionales, que se habían alejado durante el gobierno Uribe, tal como, sumar apoyo global en el proceso de paz y el futuro del escenario de postconflicto. Esto desde la perspectiva de algunos presupuestos del realismo neoclásico (predominantemente) y del neoliberalismo institucional (subsidiariamente).

Algunas de las lecciones que podrían estar en la mira, y que se suman a los atributos de la experiencia de Brasil en el ámbito internacional podría ser, ganar cierta independencia, tomando distancia con Estados Unidos, en cuanto a su histórica injerencia en los asuntos internos, tal como aplicar su modelo de reciprocidad, ejerciendo su derecho de pedir visa en las mismas condiciones de todos los que se la piden.

La diversificación de las relaciones de Colombia con el resto del continente no se dio únicamente de manera política. Las relaciones comerciales se profundizaron y dieron paso a nuevos mercados. La proyección de Colombia hacia mercados del Pacífico con

⁶⁹⁰ EL TIEMPO, "Retiré 200 esquemas de protección innecesarios", en: en: El Tiempo, Bogotá, lunes 29 de diciembre de 2014, sección debes saber, p. 6.

⁶⁹¹EL TIEMPO, "Se esperan \$650.000 millones para superar rezago en la justicia", en: en: El Tiempo, Bogotá, lunes 29 de diciembre de 2014, sección debes saber, p. 6.

la Alianza del Pacífico⁶⁹² ha expandido las posibilidades de exportación y ha mejorado la competitividad entre Colombia, México, Chile y Perú, lo cual ha exteriorizado el deseo del país por encontrar nuevos mercados que desarrollen la industria nacional y promuevan el crecimiento económico y social de la región⁶⁹³.

De acuerdo a *Doing Business 2013* del Banco Mundial, de los 32 países de la región de América Latina y el Caribe, los países de la Alianza ocupan el primer, tercer, cuarto y quinto puesto respectivamente en el ranking de facilidad para hacer negocios. El Producto Interno Bruto (PIB) de los países de la Alianza del Pacífico representa el 36% del PIB total de América Latina y el Caribe y su tasa promedio de crecimiento fue de 5% en 2012, superior al mundial de 3% para ese año. Los cuatro países que conforman el bloque se caracterizan por su alta estabilidad macroeconómica.

- La tasa promedio de desempleo de los países de la Alianza es de 7%.
- Los principales productos de exportación de los países de la Alianza del Pacífico son combustibles y productos mineros, productos agrícolas y manufacturas, por lo que su oferta resulta complementaria con los mercados de Asia Pacífico.
- Los países de Alianza del Pacífico representan el 41% del total de flujos de Inversión Extranjera Directa de América Latina y el Caribe en 2012.
- El comercio entre los países de la Alianza del Pacífico, representa 4% del total de su comercio exterior, teniendo un alto potencial de crecimiento.
- Los países de la Alianza representaron el 50% del comercio exterior de América Latina en 2012 con un crecimiento de 4% de las exportaciones y 4% en las importaciones, con respecto a 2011⁶⁹⁴.

Por otro lado, las políticas que se dieron en cuanto al control del consumo de drogas no sólo se han dado a través de las alianzas internas como la realizada entre Marca País y la Fundación Libérate para que Colombia sea vista en el exterior por sus acciones claras de prevención y tratamiento de las adicciones, sino que se ha buscado la experiencia de

⁶⁹² La Alianza del Pacífico es un mecanismo de integración regional conformado por Chile, Colombia, México y Perú, establecido en abril de 2011 y constituido formal y jurídicamente el 6 de junio de 2012, con la suscripción del Acuerdo Marco. Este proceso busca crear mercados atractivos entre sus países miembros para lograr una mayor competitividad a nivel internacional.

⁶⁹³ ALIANZA DEL PACIFICO, "Abecé de la Alianza del Pacífico" Disponible en: http://alianzapacifico.net/documents/2014/ABC_ALIANZA_PACIFICO_2014.pdf (consultado el 5 de enero de 2015)

⁶⁹⁴ Ibid, p.7.

otros países como Uruguay y Países Bajos en cuanto a la reducción y al control de consumo de drogas basándose en políticas públicas de salubridad, de concientización y de seguridad civil. En la actualidad cursa en el congreso colombiano un proyecto de ley para despenalizar el uso de la marihuana para fines terapéutico. De la misma manera, Colombia ha participado en muchos debates relacionados con la legalización de la droga, en virtud de los limitados resultados que la lucha contra el flagelo ha dejado en el país. Se cree que la ausencia de prohibición puede limitar su consumo y lograr que los carteles no se beneficien de la condición de ilegalidad que infla los precios.

Los esfuerzos colombianos por cambiar su imagen en el escenario internacional han tenido varios frentes. Las decisiones han pasado por los ámbitos políticos, económicos, culturales y sociales promoviendo una integración y mayor participación de la sociedad civil –entendida como ONG, medios de comunicación y grupos de asesores–, un enfoque de las políticas públicas de abajo hacia arriba, entendida como las políticas que se toman desde la sociedad hasta escalar los diferentes niveles del gobierno, y una prevención de los conflictos por falta de relación entre paz y desarrollo que tiendan a un fortalecimiento de las estructuras sociales que generen una aprobación y una confianza en las decisiones gubernamentales.

Un aspecto fundamental que tiene un enorme potencial para transformar la imagen de Colombia en el exterior es el proceso de paz que se adelanta en el gobierno del presidente Santos y que en gran medida motivó su reelección. Este proceso ha generado esperanzas no solo al interior del país sino también ha llamado la atención de la comunidad internacional. El vínculo constante de Colombia con el conflicto ha sido una de las imágenes recurrentes y de mayor reconocimiento en el mundo, pues implica la violación de derechos fundamentales en la población civil. Elemento que toca la sensibilidad de la comunidad internacional en su afán por proteger la democracia y sus valores. Por lo cual, pensar en un cese de hostilidades entre los diferentes actores armados, sería fundamental para que Colombia sea vista como un país con capacidad de ser una potencia regional.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Antes de avanzar hacia las conclusiones se han considerado algunos apartes relacionados con aprendizajes posibles, a la luz de elementos como la paradiplomacia, que han sido determinantes al momento de construir una imagen de las regiones, desde sus atractivos turísticos hasta su capacidad de afrontar la globalización como parte de una organización política, entendiendo que cierta independencia en las decisiones y en las acciones pueden contribuir con dar a conocer al mundo particularidades como la gastronomía, licores, actividades, productos especializados entre otros.

La paradiplomacia ha contribuido con que en el contexto global sigan existiendo regiones que podrían perderse en la dinámica global, de no ser por su capacidad de contar historias particulares y tener elementos diferenciadores que permitan entender el mundo para actuar en él. Es de este modo como se presentarán algunas estrategias llevadas a cabo por diferentes regiones en el mundo para lograr sobresalir entre un mar de posibilidades que tienden a generar una sociedad global.

De igual manera, se hará una aproximación a los tratados de libre comercio, considerando su importancia en la actual agenda internacional y en particular para la política exterior colombiana. Que desde el gobierno del ex presidente Virgilio Barco, cuando se comenzó el proceso de apertura económica y se consolidó con la transformación normativa de la apertura económica en la Constitución de 1991. Posteriormente, en los días del presidente Gaviria se creó incluso el ministerio de Comercio Exterior, dándole categoría ministerial al anterior Instituto Colombiano de Comercio Exterior. Y desde entonces ha sido un propósito, no siempre cargado de resultados, extender los horizontes de intercambio comercial, más allá de las fronteras nacionales.

Finalmente, se buscará en las últimas páginas vincular las variables dispuestas desde el inicio en la introducción y en la hipótesis, con los planteamientos de aprendizajes y sugerencias resultado de la presente tesis.

a. Paradiplomacia, como modelo de pesos y contrapesos en las decisiones de política exterior

Ya se mencionó de alguna manera en los párrafos anteriores en qué consiste la paradiplomacia. Sin embargo, antes de conocer las particularidades de casos como el de Brasil, México, Argentina o Chile, se quisiera hacer una aproximación a su definición.

El término paradiplomacia se comenzó a conocer en años recientes cuando las regiones comenzaron a ejercer de manera internacional, reconociéndose como un actor internacional, no de derecho internacional, pero sí con capacidad de reconocimiento por algún motivo particular. En la paradiplomacia, son las capacidades de las diferentes regiones y no las de sus Estados, las que entran al juego de la interacción global.

La paradiplomacia es la diplomacia paralela a la diplomacia central y oficial, es la que se abre espacios directamente en el entorno internacional y obtiene por esto un reconocimiento de su región. Lleva a cabo gestiones independientes, aunque coordinadas con el ánimo de consolidarse desde lo local hasta lo global.

En palabras de Zeraoui, la paradiplomacia es “una nueva tendencia donde los sub-gobiernos, o más bien, según cómo cada gobierno llame a sus entidades federativas, provincias, departamentos o regiones, toman acciones autónomas en cuestión de política internacional. Básicamente las entidades buscan una vinculación externa para mejorar su desarrollo u obtener un beneficio local, entre otros objetivos, sin miras al resto del

país.”⁶⁹⁵ Esta nueva manera de entender y aplicar las relaciones internacionales, toma cierta distancia frente a la Paz de Westfalia, donde se consideraba que el inicio del sistema internacional estaría determinado por la idea del Estado-Nación como único y más importante actor internacional. La idea de que las regiones sean actores influyentes dentro del sistema internacional la explica Stéphane Paquin en el texto de Zeraoui a la luz de la crisis del Estado y la globalización, el internacionalismo, la integración regional y el nacionalismo.

La crisis del Estado y la globalización dan paso a la para diplomacia porque, según Paquin, “una liberalización creciente del comercio internacional. Esta liberalización se traduce de manera concreta por bajas aduaneras, las privatizaciones y por la eliminación de las restricciones cuantitativas a las fronteras. Este fenómeno llevaría a que las entidades sub-estatales desarrollen estrategias a nivel internacional para poder competir con las otras entidades, del mismo país o de otro, en la carrera para atraer a los inversionistas internacionales”⁶⁹⁶. La globalización, que da paso a las aperturas económicas y una liberalización del comercio internacional, y son quienes motivan a las regiones a hacerse atractivas para inversionistas extranjeros, que llevan a la competencia regional, más no estatal, para que sean los inversionistas quienes quieran llegar a esa específica región a invertir. Esto crea que cada entidad federativa que compone al gobierno, departamento, región o provincia, practique la diplomacia paralela, ya que esta diplomacia es quien va a jugar a favor del desarrollo de ella y es por eso que debe posicionarse ante el panorama internacional. Por lo que Paquin menciona que: “Hoy en día, la competencia para adquirir lugares en los mercados mundiales no se hace solo a este nivel sino al de las entidades sub-estatales”⁶⁹⁷.

Las regiones entran en competencia entre ellas para verse más atractivas para los inversionistas internacionales. Las entidades sub-estatales tendrán que desarrollar políticas más atractivas como políticas de promoción de las inversiones, políticas de servicios a los inversionistas, incentivos financieros, acuerdos de colaboración con

⁶⁹⁵ ZERAQUI Zidane, “*La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones*”, en: Revista Desafíos 23 I, Bogotá, 2011, pp. 59-96

⁶⁹⁶ Ibid.

⁶⁹⁷ Ibid.

gobiernos, organizaciones gubernamentales internacionales o no-gubernamentales y sector privado.

El rol de los gobiernos nacionales ha cambiado significativamente, tanto en el nivel económico como en el político, la globalización ha motivado la apertura de los mercados y los acuerdos de libre comercio, que a su vez, le exigen a las regiones ajustar sus procesos productivos y de prestación de servicio o perecer, desplazadas por el vecindario. Aunque en el caso colombiano el centralismo determine que cada región depende del gobierno central, si los gobiernos locales siguen considerando que el “centro” los mantendrá vivos en la dinámica de relaciones económicas y de poder enmarcadas en el contexto global, es probable que no consigan la posición que exigirían la nuevas tendencias mundiales, por el contrario, cada vez más, las regiones se verán subyugadas al olvido.

Como menciona Paquin:

“Hoy en día, la competencia para adquirir lugares en los mercados mundiales no se hace solo a este nivel sino al de las entidades sub-estatales. Las regiones entran en competencia entre ellas para verse más atractivas para los inversionistas internacionales. Las entidades sub-estatales tendrán que desarrollar políticas más atractivas como políticas de promoción de las inversiones, políticas de servicios a los inversionistas, incentivos financieros, acuerdos de colaboración con gobiernos, organizaciones gubernamentales internacionales o no-gubernamentales y sector privado. El rol de los gobiernos nacionales ha cambiado significativamente, tanto en el nivel económico como en el político”⁶⁹⁸.

Con esto vemos que el rol de los gobiernos centrales, o nacionales, ha cambiado ya que son las regiones quienes quieren cada vez ser más competitivas entre ellas, para poder así atraer inversión extranjera que les ayuda a desarrollarse a una región atractiva para la inversión y cada vez más próspera frente a los intereses propios de su región y sus necesidades, sin tener necesariamente en cuenta las necesidades nacionales.

⁶⁹⁸ Ibid

Otro elemento que ha motivado el desarrollo de la paradiplomacia es el *nacionalismo* al reconocer ¿cuáles son las regiones más activas en el plano internacional, enmarcadas en la paradiplomacia? Se puede trazar una línea que las relacione con elementos de tipo nacionalista. Por ejemplo, en España, Cataluña o el País Vasco; en Canadá, Quebec; en los Emiratos Árabes, Dubái; o la región del Kurdistán en Irak. Para Zeraoui “Estas subregiones, con una intensa actividad a nivel mundial, se caracterizan por su fuerte identidad nacional, cultural o étnica, con miras a una mayor autonomía o inclusive a la independencia”⁶⁹⁹. El consolidar las condiciones para la prosperidad en una región, iniciando desde las políticas públicas y continuando con la construcción de un tejido social suficientemente fuerte como para continuar impulsando el crecimiento económico, político y social, puede dirigir el interés de muchos pueblos por conseguir su autonomía. Que no tendría que darse desde el separatismo, sino desde la posibilidad de construir regiones prósperas.

El manejo de las fronteras, puede contribuir a impulsar el crecimiento en las regiones. Al reconocer que los debates del gobierno central dejan de lado los acontecimientos cotidianos de los entornos locales, resultaría fundamental que los pueblos consolidaran estrategias tendientes a fortalecerse en el entorno global. Al beneficiarse mutuamente a través de alianzas productivas, de capacitación, de seguridad y de proyección global, las regiones o los grupos de regiones, pueden consolidar para sus habitantes condiciones que con dificultad lograrían esperando a que los gobiernos centrales lo hicieran. De éste modo, las regiones deciden hacerse cargo de sus intereses y hacen alianzas con diferentes regiones u organizaciones internacionales para satisfacer sus necesidades y comenzar a figurar en el sistema internacional.

La paradiplomacia no necesariamente va en contra del gobierno central ya que, como afirma Theodore Cohn con el término “Constituent Diplomacy”⁷⁰⁰ la paradiplomacia y la diplomacia de un gobierno central pueden cohabitar y hasta inclusive

⁶⁹⁹ Ibid

⁷⁰⁰ COHN Theodore, SMITH Patrick, “*Subnational governments as international actors*” en: <http://ojs.library.ubc.ca/index.php/bcstudies/article/view/1339/1384> (consultado el 2 de abril de 2015).

complementarse, aunque sí hay casos donde la paradiplomacia puede contradecir al gobierno central.

Según Zeraoui

“para expresar que la política exterior de los estados es el resultado de una acción combinada entre el Estado central y las unidades subregionales, y no un enfrentamiento entre dos poderes. La paradiplomacia no significa siempre una convergencia política entre el centro y la periferia, pero tampoco incluye la noción de enfrentamiento permanente. Las dos direcciones de la política internacional cohabitan con la política exterior del Estado. Unas veces son complementarias y otras contradictorias según los intereses de los actores”⁷⁰¹.

De esta manera se ve como la paradiplomacia y la política exterior no siempre son contradictorias ya que, depende de los actores, sus intereses y necesidad, lo que determina su complementariedad.

Los actores no-estatales, como sugiere Zeraoui, en el derecho internacional realizan paradiplomacia y política internacional, mientras que los Estados son los únicos que hacen política exterior mediante la diplomacia como su principal herramienta.

En ese sentido, la diferencia entre paradiplomacia y política exterior podría ser que la paradiplomacia busca el beneficio de las regiones de acuerdo a sus necesidades e intereses, sin someterse directamente a los del estado, en cambio la política exterior, según el derecho internacional, “la política exterior es el conjunto de decisiones tomadas por un gobierno en relación con la posición del Estado vis-à-vis otros Estados y, además, su actitud dentro de las organizaciones y conferencias internacionales. La diplomacia es el instrumento mediante la cual se lleva efecto la política exterior”⁷⁰². De esta manera se reconoce la diferencia entre cómo actúa el Estado en el panorama mundial y cómo actúan los demás actores que componen el panorama mundial de las

⁷⁰¹OpCit, ZERAOUI.

⁷⁰²“En otra ventana”, En: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/lopez_h_j/capitulo1.pdf (consultado el 3 de abril de 2015).

relaciones internacionales. En relación con esto, Zeraoui se refiere también a la paradiplomacia negativa y positiva: “El lado positivo se da cuando las regiones actúan bajo los mismos lineamientos del gobierno central y proveen de apoyo y herramientas para llevar a cabo ese proyecto. La clasificación negativa se presenta cuando se crea distancia entre los intereses del Estado y el de las regiones. Puede ir desde un movimiento para pedir más autonomía, hasta uno separatista que en el ámbito internacional proyecta una imagen negativa del país”⁷⁰³. De esta manera, se reconoce cómo una región puede trabajar junto con el gobierno de manera positiva consolidando recursos que la administración central no puede darle para su desarrollo. Del mismo modo, la paradiplomacia negativa puede afectar la imagen internacional del Estado, al evidenciar su falta de autoridad en el escenario regional.

Teniendo en cuenta esta dinámica de interacción entre regiones, países y continentes, se podría decir que la interdependencia es la teoría de relaciones internacionales más evidente en la actualidad, donde todas las regiones, países y continentes dependen mutuamente de las regiones, países y continentes del resto del mundo, y gracias a los avances tecnológicos en transporte, y comunicaciones hoy en día el mundo está interconectado. En este contexto nace el concepto de Globalización⁷⁰⁴, el cual es entendido como un proceso multidimensional que está reorganizando las relaciones sociales globales a través de diferentes escalas espaciales. No obstante, es un proceso no uniforme, que genera repercusiones desiguales e inequitativas, y cuya incidencia se refracta diferenciadamente, en diversas zonas del mundo y en variadas escalas espaciales. En este sentido, por tanto, el impacto de las dinámicas globalizadoras es la resultante, y en esta medida depende, de la mediación que se opera en el marco de las particulares condiciones locales y nacionales.

⁷⁰³OpCit, ZERAOUI.

⁷⁰⁴FERRERO Marino, “La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono sur Latinoamericano”: en: [www.reei.org/index.php/revista/num11/archivos/M.Ferrero\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/index.php/revista/num11/archivos/M.Ferrero(reei11).pdf) (consultado el 2 de abril de 2015), p. 3.

Se plantea que, dentro de los debates respecto a las consecuencias⁷⁰⁵ de la globalización, se destaca la expansión del espacio político, social y económico en el cual se decide el destino de las sociedades. Se asocia a este proceso de transformación, la erosión de las fronteras estatales y la preeminencia de actos locales con consecuencias globales. Se le denomina a este fenómeno, glocalización⁷⁰⁶; es decir, los actores locales buscan estrategias para insertarse globalmente o para hacer frente a las consecuencias negativas desde su experiencia en nuevos territorios no coincidentes con los espacios delimitados estatalmente. Otra de las consecuencias territoriales de la globalización es la relativización de la escala nacional y el surgimiento de nuevas escalas de acción. Entiende por ella la degradación de la escala nacional y el surgimiento de la transnacional y transfronteriza como espacios base para organizar las relaciones económicas, políticas y sociales, aunque sin ganarle primacía a la primera, es un proceso que se ha revitalizado en las últimas décadas.

Como consecuencia de la globalización a este proceso, están surgiendo procesos de regionalización o creación de bloques regionales en respuesta a la interdependencia compleja y a estas nuevas dimensiones territoriales, además, desde lo nacional, es la descentralización o transferencia de capacidades hacia los entes territoriales protagonistas de la globalización, en vista a la erosión de la autoridad estatal; y desde lo local, la desterritorialización étnica, la devolución del poder a los entes más próximos a las comunidades.

Gracias a las condiciones brindadas por la globalización, que modifican el sistema internacional, se empieza a hablar de Para-diplomacia⁷⁰⁷, este hace referencia a se refiere a los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre los gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, etc.) y otros actores internacionales, tales como, los Estados-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros.

⁷⁰⁵ SANTANA Ovando, "Algunos aspectos del desarrollo de la para-diplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno", en: *Trabajos y Ensayos*, 16, p.4, www.dipriihd.ehu.es/revistadoctorado/n16/Ovando16.pdf (consultado el 2 de abril de 2015).

⁷⁰⁶ ROBERTSON, R. "Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad». *Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*,. Madrid, Ed. Trotta, 2003, p.76.

⁷⁰⁷ OpCit, SANTANA, p.5.

En este escenario, si bien gran número de actores se convierten deliberadamente en sujetos de relaciones internacionales, esto no significa necesariamente desafiar los núcleos tradicionales de poder, pues la Para-diplomacia se relaciona a la baja política. Pese a ello “la sociedad global asiste a tal proliferación de interacciones que ponen de presente un fenómeno al que se denomina diplomacia centrífuga.”⁷⁰⁸

La paradiplomacia es un actor mediante el cual se ejercen relaciones internacionales por parte de los gobiernos no centrales como los estados federales, provincias, regiones, cantones, departamentos, entre otros en interacción con otros actores internacionales como las organizaciones internacionales, empresas privadas, Estados-Nación y otros,. Con el fin de incrementar la participación económica por parte de un ente local o regional o conseguir una mayor interdependencia económica.

La Paradiplomacia surge como resultado de la globalización y la descentralización de los Estados. Al desdibujarse la imagen de un ente particular. La Paradiplomacia busca así romper con los pensamientos tradicionales de las relaciones centralistas y mostrar la aparición de personajes más pequeños en relación al ente central y más efectivos ya que van en busca de propósito particular desligado de las grandes políticas internacionales como lo hace la *Diplomacia*⁷⁰⁹.

Desde el 2013 Ulrich Beck ha sido el principal investigador de la metodología cosmopolita⁷¹⁰, frente a los cambios que ha sufrido la persona en su comportamiento en lo que respecta a la influencia del fenómeno de la globalización⁷¹¹. Es reconocido por

⁷⁰⁸Ibid.

⁷⁰⁹NICOLSON H, “La Diplomacia”, FCE, México, 1995, en: https://www.academia.edu/8030973/Enfoque_de_la_Neo-Diplomacia_en_Am%C3%A9rica_Latina (consultado el 2 de abril de 2015).

⁷¹⁰BECK Ulrich, “La mirada cosmopolita o La guerra es la paz”, Ediciones Paidós Ibérica, 2005.

⁷¹¹BECK Ulrich, “¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización”, Ediciones Paidós Ibérica, 2004.

su postulado de la sociedad del riesgo mundial⁷¹² donde defiende que en el mundo siempre han existido grandes catástrofes de las cuales se ha culpado a la naturaleza y a los dioses. Sin embargo, se produjo un gran cambio ya que estas catástrofes mencionadas resultaban ser obra misma del ser humano como consecuencia de la modernización.

Como se mencionaba anteriormente, la globalización es el personaje principal en esta sociedad, que se mueve más que por inercia, por intereses individuales que se han creado a través del tiempo. La paradiplomacia nace en la cuna de este pensamiento, en donde las sociedades se han comenzado a separar y de la misma manera a unir con la desaparición de las fronteras y el desfiguramiento del estado centralista.

Según Ulrich Beck la sociedad se encuentra en un estado de supervivencia⁷¹³ de la especie, donde prima el individualismo en busca del éxito, pero es de esta misma forma que llega hacia el fracaso. La paradiplomacia es un ejemplo de este deseo individualista de libertad donde busca luchar por sus propios intereses siendo estos los de una localidad o región determinada sobre las demás.

Desde un punto de vista la paradiplomacia se podría analizar como la medida capaz de brindar autonomía y libertad a las localidades, cantones, regiones, etc., para que estas en aras del progreso busquen suplir sus propias necesidades. Sin embargo de acuerdo a los pensamientos de Beck esto no sería más que encaminarse hacia la sociedad del riesgo en donde para poder triunfar y salir adelante el único y verdadero vencedor es la cooperación. Desde esta perspectiva sería válido decir que aquellos territorios que han desarrollado procesos dentro de la paradiplomacia, logran que una determinada parte de su área cuente con la capacidad de poderse vender al mundo por los múltiples atributos que ésta posea, ya sean de la industria, el comercio, el turismo, entre otros y así poder generar grandes ganancias, es importante comprender que una nación no se conforma sólo por una localidad o región, pues una nación es el conjunto de todas estas. De este

⁷¹²Beck, Ulrich, "*La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*", Ediciones Paidós Ibérica, 2006.

⁷¹³http://www.youtube.com/watch?v=djycVmNA_P4 (Entrevista al Filósofo Ulrich Beck)

modo, en el instante en que un lugar determinado se comienza a ver beneficiado, otros comenzarían a verse perjudicados y en desventaja en comparación con los demás.

Diplomacia para las regiones

Paradiplomacia en Brasil

Brasil ha sido uno de los países en desarrollo más poderosos en Latinoamérica, ha venido construyendo una base sólida tanto económica como cultural gracias a lo cual, se destaca como una potencia de escala internacional. Además de eso su gestión en las relaciones internacionales permite que hoy Brasil se posicione entre las más representativas potencias del orbe.

A comienzos del siglo XXI Brasil se ha convertido en una de las economías mundiales de mayor auge y crecimiento; aspira poder traducir su capacidad productiva en protagonismo político en el escenario mundial en escenarios como el del consejo de seguridad de Naciones Unidas a donde quisiera llegar como uno de los miembros permanentes.

Brasil es la séptima economía mundial, que ha conseguido con una sólida política fiscal, monetaria, reformas microeconómicas sobrellevar la crisis mundial. Después de haber experimentado un gran crecimiento inesperado, la economía brasileña parece mostrar ciertos signos de desaceleración. El estancamiento del consumo interior (Debido al endeudamiento que tienen los diferentes hogares brasileños) y a la baja de las inversiones. El crecimiento fue muy bajo, fue débil en el 2012. Volvió a crecer en el 2013 en un 2.5% y la inflación se cerró en un 6%. Diversas dificultades frenan el potencial brasileño, la fuerte apreciación de la moneda, el mal estado de la infraestructura y la desigualdad social. El plan de aceleración del crecimiento establece entre otras medidas un vasto programa de apoyo al crédito y a la financiación de las inversiones (por una suma de 660 mil millones de euros) y medidas presupuestarias de largo plazo. El gobierno desea además controlar la inflación y reducir la deuda pública que se tiene, que se eleva a más del 60% del PIB. Pero las medidas de apoyo al crecimiento son demoradas debido a que el gobierno las aplica de una manera desigual, además el país debe iniciar ciertas reformas estructurales entre las cuales se encuentra la

modernización del sistema fiscal. Los sueldos están gravados en 58% y la parte de los impuestos en el PIB un 36%. Esta es la más alta entre todos los países emergentes. Ocorre lo mismo con los impuestos al consumo⁷¹⁴.

El sistema de jubilación esta hipertrofiado. A mediados del 2013 se dio un vasto movimiento de protesta popular que criticaba el mal estado de la infraestructura de transporte y de servicios públicos, el mal estado en el cual está el sistema educativo, el costo de la vida y los gastos que se tuvieron por el mundial de futbol Brasil 2014. Las inversiones públicas no alcanzan para realizar un crecimiento en la economía sostenible y las inversiones privadas bajaron en el 2013. Los observadores insisten en la fragilidad del país en caso de tener una crisis externa. A pesar de estos problemas Brasil dispone de diferentes multinacionales que son eficaces, un sector agropecuario eficaz, reservas cambiarias importantes (367 mil millones de dólares) y un banco público de desarrollo potente⁷¹⁵.

A pesar de los buenos resultados que la economía de Brasil está teniendo, los problemas sociales son bastante importantes, el país sigue siendo uno de los más desiguales del mundo, existen fuertes disparidades regionales y se presenta un aumento de la violencia y la delincuencia criminal. La tasa de desempleo (que se encuentra en un 5.4%) está cerca de su nivel histórico más bajo, sin embargo hay una fuerte presencia del trabajo informal lo que ha llevado a que 22 millones de personas hayan salido de la extrema pobreza.

De diplomacia para diplomacia

En el sistema internacional los estados frecuentemente recurren a la coacción o a la dominación, para imponer o tratar de imponer sus intereses a otros países. También es frecuente que actos de despotismo traten de ser disimulados bajo la forma de un acto de diplomacia.

⁷¹⁴SANTANDER TRADE, “Brasil, política y economía”, disponible en: https://es.santandertrade.com/analizar-mercados/brasil/politica-y-economia?&actualiser_id_banque=oui&id_banque=12&memoriser_choix=memoriser (consultado el 27 de febrero de 2015).

⁷¹⁵Ibid.

“Podemos definir la misión diplomática como aquella persona o conjunto de personas nombradas por un Estado, denominado acreditante, para desempeñar funciones diplomáticas bajo la autoridad de un jefe de misión en el territorio de otro Estado llamado receptor”⁷¹⁶.

Principales funciones de la diplomacia

- a).-Función de representación. b).-La función de comunicación e información. c).-La función negociadora.
- d).-La función de protección de los nacionales y los intereses del Estado. e).-La función de asesoramiento

Las definiciones anteriores dan lugar a reconocer que la diplomacia se mantiene vigente especialmente en entornos de Estados Nación, sin embargo, es reconocible cómo las regiones avanzan hacia un reconocimiento internacional sin necesidad de dejar de ser parte de sus respectivos Estados.

“La Paradiplomacia se ha utilizado recientemente en la literatura brasileña de relaciones internacionales para aludir el conjunto de actividades internacionales llevadas a cabo por actores no estatales: paradiplomacia no gubernamental, pero también paradiplomacia municipal y de estados federados”⁷¹⁷.

La paradiplomacia de las entidades sub nacionales en Brasil se ha desarrollado considerablemente desde finales de los ochenta, gracias a la arquitectura de descentralización de la Federación Brasileña aprobada en su nuevo sistema constitucional. Es cierto que las entidades sub nacionales han también experimentado como se activaban y como se propiciaban las diferentes actividades paradiplomáticas en otros sistemas federales, como Estados Unidos, Alemania, Bélgica, Argentina o México.

⁷¹⁶CALDUCH R, “*Dinámica de la sociedad internacional*”, Ed.Ceura, Madrid, 1993, disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib2cap7.pdf>, (consultado el 27 de febrero de 2015).

⁷¹⁷MILANI Carlos, “*Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: 23-40 la elaboración del concepto de “gestión internacional local”*”, en: Geopolítica(s), REVISTA DE ESTUDIOS SOBRE ESPACIO Y PODER, Vol. 1, Núm. 1 (2010), Disponible en: <http://www.labmundo.org/Files/geopoliticas.PDF> (consultado el 27 de febrero de 2015)

En el caso del sistema constitucional que se tiene en Brasil no hay un pronunciamiento legal sobre la legitimidad que tienen las acciones internacionales, que son emprendidas por las entidades sub nacionales. A las municipalidades y a los estados federados se les asigna una serie de diferentes responsabilidades exclusivas y complementarias y ninguna declaración constitucional les ha prohibido realizar diferentes actividades internacionales⁷¹⁸.

Muchos estados federales y las diferentes municipalidades han desplegado una gran actividad en la esfera internacional, asociaciones nacionales tal como la confederación nacional de municipalidades y el frente nacional de alcaldes han llegado al punto en el cual reconocen y dirigen la actividad internacional de las ciudades brasileñas; organizan diferentes seminarios, cursos de formación y publican diferentes guías para así fomentar diferentes proyectos internacionales. En 1995 se creó Mercociudades, una red regional de ciudades y en el 2005, se fundó el foro brasileño de Relaciones Internacionales de las secretarías municipales.

En el nivel federal el ministerio de relaciones exteriores creó un servicio administrativo especial para así atender a las municipalidades y a los estados federales en el 2003, este servicio dependía directamente de la autoridad del ministro de asuntos exteriores y fue convertido poco tiempo después en el consejo de asuntos federales y parlamentarios (AFEPA). Este servicio tiene como objetivo “crear un diálogo entre el ministerio y los gobiernos de los estados federados y las municipalidades, dando así mayor capilaridad al proceso de elaboración de la política exterior”. A este respecto el ministerio de relaciones exteriores ha abierto diferentes oficinas regionales, o canales locales en varios estados de la federación.

¿Qué criterios impulsan a los estados federados y a las municipalidades en Brasil a desarrollar proyectos de paradiplomacia y la participación de las regiones en el escenario internacional?

⁷¹⁸ Ibid.

Si bien los diferentes estados o naciones en Brasil han creado e incursionado mucho más en el campo internacional vale la pena entender y observar o analizar los diferentes sectores, el antes y el después y la verdadera teoría de la paradiplomacia.

Según un estudio realizado por Carlos R.S. Milani y Maria Clotilde M. Ribeiro de la Universidad Federal do Estado de Rio de Janeiro (Brasil) en el año 2007 y 2008 se escogieron diferentes municipalidades sobre la base de 7 criterios en el cual cada uno de ellos corresponde a una hipótesis del motivo que llevaría a las diferente municipalidades brasileñas a hacerse internacionales⁷¹⁹.

Criterios de selección

1. Capital de estado federal
2. Población igual o superior a 500.000 habitantes
3. Relevancia política, económica y/o cultural en un área metropolitana
4. Sede de un centro de investigación o universidad famosa en la nación
5. Patrimonio histórico y/o atractivo para el desarrollo turístico.
6. Municipalidades estratégicas que lindan con otros países.
7. Participación en seminarios y talleres dedicados a actividades municipales de relaciones internacionales.

Bajo estos 7 criterios en el estudio se seleccionaron 72 municipalidades; 20 de ellas estaban situadas en las regiones norte y noroeste de Brasil (con un menor desarrollo económico) y otros 52 en el sur, el sudeste, y la zona oeste del centro (con un mayor desarrollo)⁷²⁰.

Algunas regiones han dispuesto diferentes oficinas encargadas de los asuntos internacionales: un secretariado municipal, un consejo dependiente del secretariado, una persona responsable al frente de esta responsabilidad, entre otras. Entre las 72 municipalidades que fueron estudiadas el 71% realizan algún tipo de actividad paradiplomática, sin embargo, solo el 40% (29 municipalidades) de ellas han creado

⁷¹⁹MILANI Carlos, RIBEIRO Clotilde, *"Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de "gestión internacional local"*, disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/14269>, (consultado el 11 de febrero de 2015)

⁷²⁰Ibid

hasta el momento una estructura municipal de organización encargada acerca de las cuestiones de las relaciones internacionales. A través del estudio se confirmó que en las regiones más ricas del país se concentran la mayoría de las municipalidades que realizan actividades paradiplomáticas. El 76% de las 51 municipalidades corresponden a las regiones del sur y del sudeste. En el noroeste de Brasil se realizan actividades paradiplomáticas sin contar con una formal estructura que sea la encargada de ello, las cuales realizan varios proyectos informales que son desconocidos y menos visibles⁷²¹.

Las municipalidades que ejercen las diferentes actividades paradiplomáticas sin contar con alguna estructura formal que se encargue de ello llevan desarrollan su paradiplomacia desde las misiones internacionales, participación en ferias internacionales, mesas de negocios, proyectos étnicos de cooperación, intercambio de buenas prácticas y los acuerdos para hermanamiento de ciudades, entre otras. Aquellas otras que han creado una estructura formal para el desarrollo de sus asuntos internacionales se crearon entre el 2004 y el 2007. Sus actividades principales son: participación en redes transnacionales (Mercociudades), participaciones en congresos y en acontecimientos internacionales (Ferias en ciudades, por ejemplo), acuerdos de hermanamiento entre las diferentes ciudades, mercadotecnia de ciudades, pertenencia a asociaciones internacionales, y establecimiento de diferentes redes regionales y globales.

Las conclusiones del estudio de Milani y Ribeiro propone que entre las ventajas que conlleva la paradiplomacia municipal confirmadas por los diferentes alcaldes y gestores municipales; están la cooperación técnica (27%), la visibilidad y el prestigio a nivel internacional (18%), así como el reconocimiento nacional (18%); otras ventajas secundarias mencionadas son las inversiones (13%), la concienciación local de la relevancia que tienen los asuntos internacionales (11%) y el intercambio de experiencias (13%)⁷²².

La participación de las regiones de Brasil (no-estatales, no federales y municipalidades en el sistema internacional), dada la organización de su estructura y los diferentes desarrollos en sus procedimientos de gestión, han servido para que las diferentes zonas

⁷²¹Ibid

⁷²²Ibid.

participantes tengan mayor capacidad para crear y promover redes o flujos económicos, culturales, sociales e informativos de tipo regional y global. Ha generado empleo, intercambio de conocimiento, visibilidad nacional e internacional, oportunidades de negocios, entre otros. De la misma manera, las organizaciones locales de Brasil han comenzado a ser más reconocidas en el escenario internacional, sin que necesariamente tengan que contar con el apoyo del Estado (por lo que el Estado – Nación va dejando de ser el único actor capaz de tomar decisiones competentes en el escenario internacional y estas organizaciones cada vez cogen más fuerza para el desarrollo de medidas que traigan consigo diferentes beneficios para Brasil en el sistema internacional).

Para lograr que las regiones sean atractivas para la inversión extranjera, además de los elementos meramente económicos (como incentivos tributarios, zonas francas, parques tecnológicos, entre otros) ha habido preocupación por temas relacionados con la cultura, la educación, el medio ambiente, los derechos humanos y la ecología.

Paradiplomacia en México: intervencionismo de Estado.

El mundo está cambiando y las relaciones internacionales con él. Desde la Paz de Westfalia en 1648, donde se estableció la idea de Estado con tres componentes principales: un territorio, un pueblo y un gobierno definidos, las relaciones entre los dirigentes de las naciones empezaron a ser más dinámicas y complejas. Desde ese momento se empezaron a formalizar, pues existían previamente, los dos tipos de relaciones internacionales: la guerra y la diplomacia, llevados a cabo por dos agentes: el soldado y el diplomático correspondientemente. Durante esta época, fueran bélicas o diplomáticas, las relaciones se limitaban a alcanzar objetivos principalmente económicos y políticos. Hacia mediados del siglo XX el espectro de las relaciones internacionales se fue ampliando para abarcar hasta temas de desarrollo humano y de sostenibilidad ambiental, que cada día son más indispensables y que anteriormente no se aproximaban a la agenda internacional.

Los gobiernos no centrales en el mundo —también denominados mesogobiernos, circunscripciones o distritos federados, que según cada Estado se llaman entidad federativa, comunidad autónoma— buscan la vinculación externa, pues se presume que

ésta contribuye al mejoramiento de las capacidades institucionales para atraer los recursos y el talento necesarios para gestar su propio desarrollo. Esta práctica, descrita como “paradiplomacia”, ha sido objeto de variadas denominaciones. No obstante, el término ha evolucionado con cierto grado de popularidad a lo largo de la literatura especializada (...) En la década de los ochentas Panayotis Soldatos utilizó por primera vez el término paradiplomacia, que fue desarrollado más adelante por el canadiense Ivo Duchacek⁷²³.

La diplomacia es el principal instrumento de la política exterior. Sus métodos incluyen la negociación secreta, por los enviados acreditados (aunque los líderes políticos también negocian) y los acuerdos y leyes internacionales”.⁷²⁴ Por otro lado, Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos, definen la paradiplomacia como “los contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales... y otros actores internacionales como Estados-nación, gobiernos locales similares, empresas privadas, organizaciones internacionales, entre otros”⁷²⁵.

Durante los últimos años la paradiplomacia ha sido utilizada por muchas regiones como forma mediadora de las relaciones internacionales entre gobiernos municipales, estatales o regionales. Este fenómeno se ha desarrollado principalmente en los Estados con economías más desarrolladas. Sin embargo debido a la globalización la paradiplomacia se ha expandido a las naciones con economías en vía de desarrollo y con un alto crecimiento económico.

En Suramérica, uno de los principales países que ha aplicado la paradiplomacia, aparte de Argentina y Brasil, es México, el cual al ser un estado federal, ha otorgado un nivel adicional de soberanía a cada uno de los treinta y un Estados dando lugar a la existencia creciente de la paradiplomacia.

⁷²³ CARREON Pedro, “*El fenómeno de los gobiernos no centrales, activos internacionalmente*”, disponible en: <http://www.protocolo.com.mx/internacional/paradiplomacia-y-su-desarrollo-en-el-mundo/>, (consultado el 27 de febrero de 2015)

⁷²⁴ Diplomacy, Merriam-Webster. An Encyclopedia Britannica Company. Edición en Línea. Recuperado de <http://www.merriam-webster.com/dictionary/diplomacy> (s.f).

⁷²⁵ Duchacek y Soldatos son citados por Iñaki Aguirre, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, en ALDEOCA Francisco y KEATING Michael, “*Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*”, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp.203-235.

No obstante los gobiernos estatales están bajo el poder del gobierno nacional y por lo tanto deben seguir la Constitución y cumplir con las exigencias del gobierno central.⁷²⁶ A pesar de esto desde los años ochenta a razón de la apertura democrática del sistema político mexicano y su descentralización política, cada Estado ha ganado una mayor autonomía e independencia del gobierno nacional.

El objeto de la política exterior mexicana abarca campos de acción relacionados con temas de seguridad, narcotráfico y migración. Asimismo, los nuevos temas de estudio que tiene en cuenta la cancillería mexicana para el análisis de sus relaciones exteriores se encuentran ligadas a los nuevos parámetros de la agenda internacional que buscan el crecimiento económico de las potencias medias buscando su participación y protagonismo.

La ubicación geográfica de México es uno de los factores que tiene más relevancia al momento de estudiar sus relaciones internacionales. “Las relaciones exteriores mexicanas tienen como objetivo y prioridad los vínculos con Estados Unidos, la política exterior comienza en ese país y termina ahí, de manera que cuando se habla de internacionalizar a México se entiende el fortalecimiento de las relaciones con el vecino del Norte” (...)“En 1998 el 76% de las exportaciones y el 70% de las importaciones mexicanas tuvieron a Estados Unidos como destino y origen; su valor sumó los 187.000 millones de dólares, cifra que suponía un incremento del 120% con respecto a 1993, el año previo a la entrada en vigor del TLCAN.”⁷²⁷

Según estas cifras existe una dependencia con Estados Unidos, en donde a pesar de la estabilidad económica de México luego de la crisis de 1995, se repite la política que en Colombia se conoce como *réspice polum* (mirar hacia el Norte). Sin embargo, aunque en la actualidad ha estrechado relaciones con Europa y Asia a través de tratados comerciales, la negociación y dependencia hacia Estados Unidos sigue latente⁷²⁸.

⁷²⁶ Centro de Investigación para el Desarrollo (UN), Descentralización: México, Bogotá D.C, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, p. 50-66.

⁷²⁷ *Ibíd.* p 15

⁷²⁸ Por parafrasear a Porfirio Díaz y más adelante a Carlos Fuentes: “Pobre México, pobre Estados Unidos, tan lejos de Dios y tan cerca el uno del otro”.

En lo que concierne a la política exterior de México, en el artículo 89 de su Constitución, se precisa que el poder Ejecutivo Federal es el único que tiene la facultad de “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales con la aprobación del senado”⁷²⁹. Adicionalmente, la jurisprudencia impide que los gobiernos estatales puedan establecer relaciones comerciales internacionales, limitando su soberanía y su capacidad para impulsar el desarrollo de su región.

Sin embargo, con el tiempo se ha reconocido un concepto llamado la “integridad nacional” que hace referencia a la igualdad regional como resultado de una buena gestión estatal, que al mismo tiempo impide una disparidad entre regiones. La paradiplomacia puede ser tan oportuna, cuando las regiones logran potencializar sus capacidades fortaleciendo sus esquemas productivos y generando empleo y prosperidad entre los suyos; como nefasta, cuando al otorgar autonomía a cada gobierno local para manejar los ingresos provenientes de su actividad, su infraestructura y su industrialización los resultados no son evidentes y se motiva la corrupción. Esta libre gestión puede crear una brecha entre las dinámicas distributivas del ingreso, generando pobreza y desigualdad en algunas regiones mientras en otras genera crecimiento y desarrollo.

Desde la apertura económica de México, se han incrementado las importaciones y exportaciones en el país en correlación con el PIB,⁷³⁰ sin embargo, existe una balanza comercial deficitaria; las importaciones exceden a las exportaciones, lo que perjudica a la economía mexicana al crear un déficit en el PIB, el cual a su vez incrementa el desempleo e impide el desarrollo social.

Sin embargo se han creado redes de inversión extranjera que a su vez han determinado mayores niveles de interdependencia económica del gobierno central. Asimismo, la competencia de los mercados tanto a nivel nacional como internacional ha forzado a los gobiernos estatales a invertir en programas de desarrollo regional para aumentar la demanda exterior de los productos de la región, promover el turismo y satisfacer las necesidades de sus habitantes.

⁷²⁹ Art. 89, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

⁷³⁰ LEONARDO Enrique, “Economía Internacional: Crecimiento y Productividad”, En: Revista Ciencia UAQ, p.31-39, en: www.uaq.mx/investigacion/revista_ciencia@uaq/.../Ciencia@uaq.No.2.pdf, (consultado el 3 de abril de 2015).

Para organizar y desarrollar la inversión extranjera con mayor eficiencia, los gobiernos estatales mexicanos han recurrido a la paradiplomacia clásica, en gran parte debido a su frontera con Estados Unidos, ya que ambos países deben controlar el narcotráfico y la inmigración ilegal en el territorio estadounidense. Por otro lado, los gobiernos usan la paradiplomacia transregional, especialmente al establecer relaciones comerciales con otros países del continente americano y la paradiplomacia global al entablar relaciones con otros continentes.

En la paradiplomacia surgen nuevos actores en las relaciones internacionales como los gobiernos no centrales (GNC)⁷³¹, estableciendo un nuevo modelo en el que cada región o entidad federativa tiene la potestad para administrar sus relaciones con entes extranjeros en los aspectos de carácter de *low politics*⁷³². Esta independencia, se logra gracias a la democratización, descentralización, interdependencia económica y el libre mercado en conjunto con la globalización. Como consecuencia, la paradiplomacia tiene impactos positivos en términos económicos, políticos y culturales, no solo para la región, sino también para todo el Estado, al incrementar el crecimiento económico y el desarrollo social del país.

Las herramientas de la paradiplomacia clásica y la paradiplomacia transregional, usadas por los Estados de la nación mexicana para desempeñar relaciones internacionales con el exterior, son el *lobbying*⁷³³ interno y externo. El *lobbying* interno es cuando los gobiernos estatales tratan de convencer al gobierno central de aceptar una política que beneficie a la localidad, a diferencia del externo que beneficia a todo el país⁷³⁴. Por lo anterior, es viable que el gobierno ceda cierta soberanía a los GNC, con el objetivo de mejorar el desarrollo local, ya que el poder central no tiene la capacidad ni el control para imponer políticas que beneficien a cada una de las regiones. Por esta razón el

⁷³¹ CARREÓN Pedro, "Paradiplomacia y su desarrollo en el mundo: El fenómeno de los gobiernos no centrales activos internacionalmente", En: Protocolo, Foreign Affairs & Lifestyle, 2007. <http://www.protocolo.com.mx/internacional/paradiplomacia-y-su-desarrollo-en-el-mundo/>, (consultado el 30 de marzo de 2015).

⁷³² Aquellos temas que no son de vital importancia para la supervivencia del Estado en cuanto a su economía y política. Incluye también áreas como desarrollo social o seguridad humana. Este concepto se opone al de *high politics* que se refiere a la seguridad nacional y a los elementos primordiales para la supervivencia del Estado.

⁷³³ Acto que busca influenciar decisiones oficiales. Normalmente se enmarca en las decisiones del legislativo, aunque también se dirige hacia miembros de agencias de regulación.

⁷³⁴ VELAZQUEZ Rafael, "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas", En: Revista Relaciones Internacionales UNAM No. 96, (s.f.), p.128.

gobierno central no debe intervenir en las decisiones internacionales que toman los estados federativos.

Tienen un mayor desarrollo las regiones abstenidas a la diplomacia ejercida por el poder ejecutivo federal, los Estados de: Jalisco, Baja California, Nuevo León, Estado de México y Chiapas⁷³⁵, dichos Estados cuentan con oficinas de asunto internacionales por lo que han logrado mostrarse más atractivos para la inversión extranjera. Diferentes Estados se han unido a organizaciones institucionales que defienden los intereses de los gobiernos locales como el Foro Nacional sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales⁷³⁶, que busca estudiar las acciones de los GNC en el exterior. De igual manera, se han establecido instituciones locales encargadas de políticas externas considerando que cada región tiene una necesidad diferente, en comparación con la creación de acuerdos interinstitucionales como CONAGO⁷³⁷, que plateen conexiones con gobiernos extranjeros.

Por otro lado, gracias a la inmigración masiva de mexicanos a Estados Unidos, las regiones fronterizas tienen derecho de articular tratados con el fin de controlar la migración y el narcotráfico con su vecino del Norte. Estos tratados han beneficiado en su mayoría a las regiones fronterizas con EE.UU ya que el costo de transporte es menor que desde otros lugares de México. Por esta razón es necesario que las regiones no fronterizas construyan alternativas para beneficiarse de la paradiplomacia, disponiendo su capacidad productiva, su industria turística o de servicios entre otras, para sacar provecho del entorno global y no permitir que se creen brechas tan significativas con el resto del país.

El aumento de la productividad regional ha estado influenciado por la inversión extranjera. Si se relacionan las dinámicas regionales de los estados de México con las dinámicas acumulativas de distribución del ingreso, se llega a la relación teórica de las dos escuelas de pensamientos expuestas por Hernández en su texto “crecimiento regional en México: especialización y sectores clave” en el que relaciona la desigualdad

⁷³⁵ GARCÍA Héctor, *“La paradiplomacia mexicana: Años recientes”*, Puebla, Tesis de grado. Universidad de las Américas de Puebla, Facultad de Relaciones Internacionales, 2009.

⁷³⁶ ARAMBULA Alma, *“Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales”*, En la Cámara de Diputados. México D.F., 2008, p. 9-27.

⁷³⁷ Conferencia Nacional de Gobernadores

regional con: primero, la nueva teoría del crecimiento (NTC) y la teoría postkeynesiana (TPK), precisando que ambas corrientes enfatizan en la especialización para incrementar la productividad mediante “la creación de ventajas asociadas a la producción de ciertos bienes que presenten mayores oportunidades tecnológicas o enfrenen demandas más dinámicas”⁷³⁸.

A pesar de la heterogeneidad de las actividades económicas en México, el crecimiento lo genera el sector secundario y terciario en la medida en que su crecimiento aporta mayores dividendos al país y genera más competitividad en materia de relaciones internacionales en política exterior. La búsqueda de la industria puede llevar a la contracción del sector agro lo que produciría un crecimiento mayor en la economía mexicana. De esta manera, Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato y San Luis Potosí son las regiones que produjeron un crecimiento en ingreso per cápita mayor a la de las otras regiones. De hecho, impulsan a las actividades económicas en regiones como Quintana Roo principalmente o en Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, y Tabasco en menor medida.

Por último otros aspectos como el político, el social y el cultural, pueden mejorar cuando el gobierno central permite a los GNC utilizar a la paradiplomacia como mediadora de sus relaciones internacionales. En el caso político la paradiplomacia cuestiona al realismo en el sistema internacional ya que el Estado-nación deja de ejercer la completa soberanía. Sin embargo la paradiplomacia solamente se puede aplicar a los aspectos de *low politics* los cuales no influyen o afectan al gobierno central, en adición debe haber una mayor coordinación con los gobiernos estatales y el gobierno central.

La idea de que el Estado debe intervenir en las instituciones subregionales viene de la corriente del realismo político a la cual pertenecía Hans Morgenthau. Este acercamiento teórico, tempranamente desarrollado por los filósofos Maquiavelo y Hobbes, percibe al

⁷³⁸ HERNANDEZ Juan Manuel, Ramón Amadeo Castillo Ponce, and Rogelio Varela Llamas. "Crecimiento regional en México: Especialización y sectores clave", *Revista Latinoamericana De Economía* 40, no. 159 (October 2009): 61-84. Business Source Premier, EBSCOhost (accessed April 20, 2014).

estado como una entidad suprema.⁷³⁹ En este acercamiento, la soberanía de las subregiones no es compatible con la visión de que el estado es un todo, por tanto “Estado unitario” es “el actor básico para formular y ejecutar la política exterior”⁷⁴⁰

Para Maquiavelo, por ejemplo, en el pasaje del feudalismo a la monarquía de su obra *El Príncipe*, “exigía la destrucción violenta de los señores feudales empeñados en mantener su autonomía”⁷⁴¹ De esta manera “se ve cómo desde el punto de vista moral había un derecho absoluto para someter a los señores feudales”⁷⁴². Estos “señores feudales” podrían ser interpretados como los pequeños gobiernos que componen un gran territorio, es decir, en la paradiplomacia, se podría comparar a estos “señores feudales” con las entidades locales. El propósito de Maquiavelo, que muchos han tildado de tiránico, era probablemente hacer prosperar el surgimiento del Estado-nación, el cual consideraba que en el futuro sería “el sujeto sustancial en las relaciones internacionales”¹⁹. Cabe resaltar que en el período en que Maquiavelo hizo su aporte, la noción de Estado todavía estaba en desarrollo y era todavía una idea débil y novedosa. En la actualidad, la idea de Estado Nación sigue teniendo una dinámica cambiante. El Estado continúa siendo el actor de derecho internacional por excelencia, pero existen actores como las empresas multinacionales, las entidades supranacionales, los organismos multilaterales, los individuos con capitales muy significativos, las organizaciones de la sociedad civil organizada, los movimientos sociales, los medios masivos de comunicación o las regiones (enmarcadas en la paradiplomacia) que logran influir en decisiones de política exterior y de esta manera también en el entorno global.

Por otro lado, Hobbes también puede ser considerado como el precursor de la idea de que no exista la paradiplomacia, sino sólo la diplomacia del Estado, quien debería tener el monopolio de los asuntos exteriores. En su libro *Leviatán* “el soberano es el mismo hombre natural con derecho absoluto sobre los demás. Por lo tanto, con el pacto no se le

⁷³⁹FRUTOS Eugenio, “*Idealismo y Realismo en Política*”, en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=475&IDA=7837>, (consultado el 3 de abril de 2015).

⁷⁴⁰VELASQUEZ Rafael, “*La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas*”

⁷⁴¹LEFORT Claude, “*Le travail de l’oeuvre Machiavel*”, Ediciones Gallimard, París, Francia, 1972, p. 109.

⁷⁴²FLORES Jorge, “*Maquiavelo Política y Estado*”, En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/93/dtr/dtr6.pdf>, (consultado el 31 de marzo de 2015).

atribuye derecho alguno, sino que, por el contrario, éste implica una renuncia de derechos por parte de los súbditos”, que en este caso podrían ser las subregiones. Por medio de un pacto, en la actualidad elecciones democráticas, el pueblo acepta renunciar a sus derechos naturales, a su voluntad y a su juicio privado para adoptar como suyos la voluntad y el juicio del representante soberano⁷⁴³. En este caso, el pueblo debe renunciar a sus intereses locales en esferas internacionales, a aquellos intereses que no son perseguidos por la nación en conjunto.

En cambio, la idea de que el Estado no debe intervenir en las instituciones subregionales, para permitir la paradiplomacia, puede ser atribuida a varios famosos pensadores como Adam Smith, David Ricardo y John Locke. Smith como padre del liberalismo económico cuya principal premisa era la ausencia de intervención del Estado, sugeriría que la economía alcanzaría un equilibrio natural, guiada por la mano invisible o fuerza auto reguladora, y en ese sentido, la dinámica propia de las regiones contribuiría a que la sociedad en su totalidad fuera próspera. La posible gran contribución de Smith a la paradiplomacia es la independencia de los diferentes mercados dentro de un mismo país. Estos, por medio de la paradiplomacia pueden formar alianzas externas y buscar nuevos inversionistas sin tener que dar cuentas a un gobierno central, cuya intervención puede desestabilizar el equilibrio natural.

Otro de los precursores de la paradiplomacia fue David Ricardo, quien formuló la teoría de las ventajas comparativas, donde proponía que cada región debía solo exportar aquellos productos producidos naturalmente en ella, con el menor costo y la mayor utilidad para así intercambiarlos por aquellos productos que no se dan naturalmente en la región. De esta manera, se puede interpretar que Ricardo estimulaba el comercio independiente entre las regiones, pues estas, aún si son pertenecientes a un mismo país, no necesariamente tienen ventaja comparativa con el mismo producto.

Finalmente, Locke también podría considerarse uno de los precursores de la paradiplomacia gracias a su contribución al liberalismo político. Al contrario que

⁷⁴³ECHEVERRI Juan David. *“Thomas Hobbes y el Estado Absoluto: Del Estado de razón al Estado de terror”*, en: <http://cedpucmm.org/assets/thomas-hobbes-y-el-estado-absoluto.pdf>, (consultado el 31 de marzo de 2015).

Hobbes y Maquiavelo, Locke enfatizaba en la separación de poderes en el Estado, el cual existía principalmente para proteger y garantizar los derechos fundamentales del pueblo bajo un contrato social. Para evitar el absolutismo y la tiranía, el gobierno debe responder a diferentes instituciones, que se podrían interpretar como instituciones regionales o gobiernos locales, a manera de descentralizar el poder. De esta forma, los gobiernos locales pueden tener cierto grado de soberanía que les permita tener injerencia en asuntos exteriores para beneficio de la región y de sus habitantes.

Una tercera vía es la que proponen los pensadores políticos Robert Keohane y Joseph Nye, quienes desarrollaron el término “interdependencia compleja.” Este término se desarrolló en EE.UU. para describir el proceso que debía llevarse a cabo para mediar en los conflictos entre las autoridades centrales y los gobiernos estatales después de que los últimos “empezaron a demandar una mayor participación en los asuntos internacionales luego de la creciente interdependencia económica ocurrida a finales de la década de los años setenta”. La interdependencia compleja propone mayor participación de los estados sub-nacionales en la comunicación con otros “actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales en la supervisión obligada del gobierno central” después de todo, “el sufijo ‘para’ significa ‘paralelo’, ‘junto a’ o ‘asociado’. De ésta manera, la paradiplomacia no significa completa independencia del Estado en asuntos exteriores, ni tampoco completa restricción en estos, sino una actuación en conjunto donde las regiones pueden buscar sus propios intereses mediante instituciones locales supervisadas y avaladas por el gobierno central.

Paradiplomacia en Argentina

Argentina, es un estado federal que se encuentra organizada en 23 provincias, estas también se encuentran divididas en departamentos y los departamentos a su vez se encuentran divididos en municipios, la importancia de su distribución geográfica es relevante en la forma en que se divide el poder. Levi explica que: “el principio constitucional en que se fundamenta el Estado Federal es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de federación, se le confiere una cantidad mínima de

poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los Estados Federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asignan los poderes restantes”⁷⁴⁴.

El pilar de la paradiplomacia en la constitución de Argentina, se encuentra plasmada en unos artículos, donde le concede el principio de independencia a cada provincia y a sus regiones para desarrollar actividades propias.

“Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”⁷⁴⁵.

Los artículos anteriores, explican de manera general la autonomía de las provincias, su capacidad de constituir sus instituciones y autoridades, y además, realizar un sin número de actuaciones para el bien tanto de la federación como de estas mismas, es decir, las provincias. Todo este principio, puede ser desarrollado con la única e indispensable condición de que sus actuaciones, disposiciones o convenios, no vayan en contra de lo consagrado por el gobierno federal.

Este principio, es el que abre las puertas para la práctica de la paradiplomacia en la cual cada provincia o región puede de manera autónoma beneficiarse de los recursos que generan cada región, recibiendo directamente el provecho de las distintas actividades que realizan.

⁷⁴⁴ ORTEGA Jesús, “*Hacia un nuevo federalismo*”, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/95/13.pdf> (consultado el 4 de abril de 2015)

⁷⁴⁵ CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, en: <http://www.senado.gov.ar/Constitucion/gobiernos> (consultado el 4 de abril de 2015).

Además de la importancia política, también la relación que existe entre las regiones y otros Estados es muy importante, porque cada región de manera independiente crea convenios en relación a sus intereses para desarrollar actividades económicas, en base a los productos de materia prima, por ejemplo. Siendo este el principal eje central de la paradiplomacia.

Esta relación se puede dar de dos formas según Marino Ferrero, en primer lugar la regionalización, que son las que provienen del sector central o nacional al regional y en segundo lugar, está el regionalismo que es el que procede de esas relaciones entre los sectores regionales hacia la autoridad central. Este último es el que se relaciona con el tema de la paradiplomacia. El citado autor habla de las dos figuras así: “la que procede de arriba hacia abajo, teniendo al Estado central como actor protagónico en la definición de las regiones, es conocida como regionalización. Por el contrario, cuando la estrategia de construcción de la región procede esencialmente de abajo hacia arriba, surge de las demandas, la movilización y la organización de un proyecto por parte de actores desde dentro de la región, se trata de regionalismo”⁷⁴⁶.

En este sentido, se ha señalado que; “El regionalismo puede ser comprendido como el conjunto de acciones destinadas a constituir o confirmar la dimensión regional de las interacciones socio-políticas, en particular afirmando su coherencia y sus especificidades culturales, y reforzando su capacidad de regulación accediendo a alguna forma de autonomía política”⁷⁴⁷.

La conformación en Argentina de diferentes regiones y provincias con intereses propios y diferenciados del poder central, ha llevado a la creación de fuertes alianzas que les han permitido actuar como para estados, en defensa de los intereses que les son comunes tanto en el concierto interno como en el internacional, específicamente en el denominado Mercosur ampliado.

⁷⁴⁶Op Cit, FERRERO

⁷⁴⁷Ibid.

Tal postura, generada por los intereses provinciales y regionales que se han organizado en verdaderos grupos económicos han logrado autonomía en las negociaciones internacionales, llegando con posturas diferente a realizar directamente sus propios acuerdos comerciales dentro de los acuerdos entre estados miembros, que son respetados y acatados por el Estado Federal Argentino. Surge entonces la pregunta sobre si las negociaciones y acuerdos que celebran directamente estos grupos regionales o provinciales pueden comprometer y obligan al Estado Federado. Es sin duda el resultado de ser Argentina un país de regiones, en el cual a pesar de que si bien, como estado Federado tienes unos fines que les son comunes a todos y representan la “identidad nacional”, cada departamento, cada provincia, por razones económicas y/o sociológicas derivadas de sus formas de producción y de los bienes que producen requieren políticas diferentes, lo cual ha generado libertades propias para negociar propiciando la paradiplomacia en procura de la defensa de los intereses que les son cercanos.

En Colombia, el centralismo y la figura de República Unitaria, no permiten con facilidad el desarrollo de las regiones. La representación internacional del país radica en cabeza exclusiva del Jefe de Estado y ningún departamento o municipio tiene la posibilidad de discutir en instancias internacionales, intereses económicos, políticos o sociales que representen condiciones especiales y por lo mismo, que requieran un tratamiento diferenciado de acuerdo con las condiciones de producción de cada región. En Argentina el artículo 123 de la Constitución considera que “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”⁷⁴⁸.

Cada provincia, cada departamento, debe ser independiente en relación a sus intercambios y relaciones exteriores, porque de esta forma, cada quien lograr saciar sus necesidades y también existiría un mejor manejo de recursos, no dejando atrás la

⁷⁴⁸Op Cit, CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

legitimidad de la ley que los rige. No todos los departamentos o provincias aunque se encuentre en la misma nación, gozan de las mismas materias primas o en su defecto, no cuentan con las mismas necesidades.

Vale resaltar lo que menciona Duchacek, quien hace una diferencia entre la paradiplomacia directa e indirecta. Definiendo la paradiplomacia directa e indirecta como: “La directa se da cuando la región o subgrupo tiene una actuación directa en la escena internacional y tiene verdaderas relaciones al exterior. En cambio, la paradiplomacia indirecta se usa cuando, desde el interior, se hace presión para moldear las política que usará el gobierno central al exterior”⁷⁴⁹. Se observa cómo son los mismos jugadores en el plano internacional que pueden participar de manera directa, moldeando ellos mismo las relaciones internacional de acuerdo a sus intereses y necesidades, o de manera indirecta, haciendo presión al gobierno central para encaminar una política exterior conveniente a su región.

Paradiplomacia en Chile

En general gracias a que en América Latina existe una tradición centralista, de Estados unitarios y la mayoría de estos presidencialistas, la costumbre propone que las decisiones respecto a las relaciones exteriores y diplomáticas en los países latinoamericanos se tomen a nivel de la alta política⁷⁵⁰.

Chile es un país centralista, con una autonomía limitada en las decisiones de sus regiones. Sin embargo, a partir del 2002⁷⁵¹, bajo la presidencia de Ricardo Lagos se establece como eje fundamental la integración de Chile con América Latina, llevando esto a que se creen leyes y organizaciones para apoyar la paradiplomacia en aquellas regiones donde el Estado central no alcanza a cubrir las demandas locales, sean los

⁷⁴⁹ Op Cit, ZERAOIU.

⁷⁵⁰ SANTANA Ovando, “Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno”, 2013, *Trabajos y Ensayos*, 16, p. 8.5

⁷⁵¹ SCHNACKE L “Para-diplomacia en Chile: El caso de la Región Metropolitana”, *Friedrich Ebert Stiftung*, 2006, en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/08521.pdf>, (consultado el 2 de Abril de 2015).

entes sub-nacionales quienes gestionen el logro de sus objetivos siempre y cuando estos entes estén en coordinación con las instancias nacionales ya que siendo Chile un estado centralista, los acuerdos que hagan las regiones con el resto del mundo no pueden ir en contra de las políticas del país. Una de las medidas que tomó el gobierno chileno para apoyar la paradiplomacia fue:

El Decreto No 368, el 11 de junio de 2002 se crea la Comisión Asesora Presidencial para la Cooperación Internacional en Regiones, que en sus “Considerando” entrega una sustantiva fundamentación para el desarrollo de cooperación internacional descentralizada:

No 5) “permitir, además, canalizar la cooperación internacional desde y hacia las regiones del país, establecer y profundizar intercambios de experiencias con otros países en materia de administración regional y descentralización fiscal, política y administrativa”.

No 6) “para la implementación de dichas estrategias de cooperación, resulta imprescindible y urgente desarrollar acciones y medidas que permitan identificar, fortalecer y promover la cooperación internacional descentralizada en regiones”.

También se crean diferentes organizaciones con el fin de ayudar a la descentralización del país como: Dirección de Coordinación Regional (DICORE) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo crea su propia Unidad de Asuntos Internacionales, también para prestar ayuda a la internacionalización del país.

Hay un gran avance con la creación de las direcciones regionales PROCHILE, donde se delegan funciones que antes solo tenía la dirección general de relaciones económicas internacionales.

En el 2006 bajo el gobierno de Michelle Bachelet se avanza aún más con la paradiplomacia regional en el país ya que los encargados de PROCHILE recibieron instrucciones para que la nueva fase del desarrollo de Chile se realizara a partir de las regiones, en donde logren una unificación con Suramérica teniendo como principal objetivo los países más cercanos a Chile.

Teniendo en Cuenta cómo se maneja la paradiplomacia en Chile, y conociendo que es la principal estrategia de desarrollo para Chile se debe tener en cuenta los beneficios que ésta ha llevado al país entre los cuales se encuentran:

- Experiencias positivas de cooperación transfronteriza interregional (ZICOSUR¹¹, Aymaras Sin Fronteras¹², Comités de Integración con provincias argentinas).
- Intercambio y asistencia técnica o promoción del comercio.
- Inserción en redes de ciudades y circuitos de cooperación internacional (Merco ciudades, Red de Autoridades para la Gestión Ambiental en Ciudades de América Latina y el Caribe, OLAGI, UCCI, URB-AL, Metrópolis, etc.).
- Fortalecimiento institucional a través del intercambio internacional, la capacitación del personal y la organización de pasantías.
- Asistencia técnica sectorial o temática para la elaboración y ejecución de diversas políticas y estrategias regionales-locales sectoriales.
- Establecimiento de vínculos políticos y alianzas estratégicas duraderas que aseguran una mayor presencia e inclusión de las regiones chilenas en el sistema internacional.
- Instancias de colaboración público-privada (ej.: con universidades).
- Incidencia en procesos de toma de decisiones en otros niveles, distintos del regional⁷⁵².

b. ¿Qué podría cambiarse para que los nombramientos de diplomáticos funcione mejor en Colombia?

En Colombia, la carrera diplomática y consular, comenzó a tomar fuerza durante el Gobierno del Presidente Virgilio Barco, quien junto con su Canciller Julio Londoño, decidieron impulsar la carrera mediante una ley llamada “Ley Piñata” que consistía en la aceptación de todas las personas sin excepción en el servicio diplomático que por lo menos hubiesen permanecido ocho años o más dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y hubiesen aprobado un examen de admisión que se consideraba sencillo, ya que no todos los interesados en el proceso cumplieron con las expectativas del examen y no salieron aptas, se comenzaron a realizar filtros cada vez más rigurosos para su

⁷⁵²Ibid

escogimiento, lo que favoreció el rigor en la selección del servicio exterior colombiano⁷⁵³.

Para lograr este objetivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia se sometió a un proceso de cambio desde 1992 hasta el 2004, donde se emitieron alrededor de cuatro decretos que reformaron su estructura. En cuanto a los nombramientos de diplomáticos en Colombia, existen tres formas en que se puede acceder a un cargo diplomático. En primer lugar está el libre nombramiento y remoción, en segundo lugar está la carrera diplomática y consular, y por último está la carrera administrativa⁷⁵⁴.

El libre nombramiento y remoción, es una facultad que la constitución le da al presidente de nombrar a ciertos funcionarios públicos. Según el artículo 189 de la Constitución, "el Presidente de la República como Jefe de Estado... [Puede] nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso"⁷⁵⁵. Algunos cargos de libre nombramiento y remoción son el cargo de Embajador, el de Cónsul, y algunos empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores como el viceministro y el secretario general, entre otros.

Como segunda forma de nombramiento existe la carrera diplomática y consular que es una forma en la que el Ministerio de Relaciones Exteriores otorga cargos públicos a diplomáticos de carrera que ejercen dentro y fuera del país. Según parámetros de la cancillería "el ingreso a la Carrera Diplomática y Consular se realiza anualmente mediante concurso, el cual está abierto a todos los ciudadanos colombianos que cuenten con un título profesional, hablen y escriban correctamente un idioma de uso diplomático además del español, que tengan definida su situación militar y no tengan doble

⁷⁵³ MRE, *Academia diplomática*, "¿Qué es la Carrera Diplomática y Consular?", En: <http://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/carrera> (consultado el 4 de abril de 2015)

⁷⁵⁴ Ibid

⁷⁵⁵ Op Cit, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, art 189.

nacionalidad”.⁷⁵⁶ La selección de los profesionales se realiza bajo criterios objetivos, evaluando las aptitudes y conocimientos de los candidatos de acuerdo con las necesidades del servicio exterior de Colombia.

El Ministerio de Relaciones Exteriores también establece: “la carrera Diplomática y Consular se encuentra jerarquizada para sus funcionarios en los siguientes rangos en orden ascendente: Tercer Secretario, Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero, Ministro Consejero, Ministro plenipotenciario y Embajador”⁷⁵⁷. En cuanto a los nombramientos de diplomáticos, Brasil y México son los países donde el porcentaje de funcionarios derivados de la carrera diplomática es mayor. Al igual que en Colombia, en México también se realiza un concurso para elegir a los mejores candidatos para los cargos públicos, sin embargo este concurso es más completo y complejo que el que se desarrolla en Colombia.

En tercer lugar, existe la carrera administrativa que cumple con un conjunto de normas que se aplican para el ingreso y el ascenso a la administración pública en los cargos que no sean de libre nombramiento y remoción. Es decir, una persona que va a desempeñar un cargo del sector público, debe cumplir con ciertos requisitos que se encuentran en la ley de carrera administrativa, convirtiéndose en funcionario de carrera cuando su ingreso se hace a través de un concurso de méritos. De esta manera adquiere estabilidad laboral y solamente puede ser removida de su cargo cuando existe justa causa para ello.

Sin embargo, estos tres procesos de selección de diplomáticos han evidenciado múltiples falencias. Por ejemplo, en cuanto al libre nombramiento y remoción, se ha encontrado que algunas de las personas que son enviadas al exterior carecen de capacitación para una buena representación del país. Así mismo, estos no tienen que tomar las pruebas de evaluación que periódicamente se realizan para el resto del cuerpo diplomático. Finalmente, se ha encontrado que aquellos seleccionados por medio del

⁷⁵⁶ Ibid

⁷⁵⁷ Ibid., *¿Qué es la Carrera Diplomática y Consular?*

libre nombramiento gozan de grandes privilegios a comparación del resto de sus compañeros, lo que se ha prestado para que subvaloren al resto de los integrantes pertenecientes a una carrera diplomática⁷⁵⁸.

Para entender la deficiencia del caso colombiano dentro de la diplomacia mundial, se debe retomar la comparación con otros casos como el francés, mexicano, ecuatoriano y brasileño. Aquí se analizará no solo el proceso en el que una persona se capacita para ser diplomático, sino también el proceso de elección a los cargos diplomáticos que ofrece Colombia. Como fundamento se utilizará un cuadro de comparación que se encuentra en el libro “¿*Qué diplomacia necesita Colombia?*” por Arlene Tickner para contrastar los diferentes casos.

En Francia, la carrera está integrada por tres diferentes vertientes que son respectivamente la carrera administrativa, la diplomática y la consular. La diferencia entre cada una está en su formación y funciones⁷⁵⁹. Según Tickner, los empleados de la carrera administrativa en Francia tienen “su escala propia y se regulan por el régimen central del sector público y pueden trasladarse a otros ministerios. Los funcionarios de carrera diplomática y consular se forman en Sciences Po, el ENA y otras instituciones académicas”⁷⁶⁰. En México, explica Tickner, “el servicio exterior está integrado por dos ramas: la rama diplomática y la técnico administrativa. El instituto Matías Romero es el encargado de capacitar a los funcionarios consulares.”⁷⁶¹ Por otro lado, en Ecuador “hay dos carreras en el servicio exterior: una carrera civil-diplomática y una carrera administrativa” donde los funcionarios diplomáticos “son capacitados en la academia de Capacitación Diplomática Antonio J. Quevedo”⁷⁶². Finalmente en Brasil, “el servicio exterior está integrado por dos tipos de funcionarios: el general y el diplomático-consular. Los funcionarios generales se forman en la escuela Getulio Vargas y hacen parte del sistema federal, mientras que los funcionarios diplomáticos y consulares

⁷⁵⁸ TICKNER B. A. *Qué diplomacia necesita Colombia? Situación, diagnóstico y perspectivas de la carrera diplomática y el servicio exterior*. p 114-117.

⁷⁵⁹ .Ibíd., p 114-117.

⁷⁶⁰ Ibíd., p 114.

⁷⁶¹ Ibíd., p 114.

⁷⁶² Ibíd., p 115.

ingresan al servicio exterior mediante cursos anuales en el instituto Río Branco”⁷⁶³. De esta manera se ve que en cada caso, la diferencia de carreras, marcan donde estudiarán y cómo será la preparación, mientras que el caso colombiano, puede entrar cualquier profesional con cualquier carrera al servicio diplomático.

También existe una gran diferencia entre las funciones de las academias diplomáticas. En Francia, los miembros del servicio exterior se preparan en la ENA, no hay como tal una academia diplomática. Sin embargo, Brasil, Ecuador, México y Colombia si tienen centro de formación de diplomáticos. En Colombia, “la Academia Diplomática San Carlos, fundada en 1992⁷⁶⁴, se encarga de diseñar e implementar el proceso mediante el cual se selecciona a los aspirantes de la carrera diplomática. Una vez admitidos, la academia los capacita durante un año a los que han sido seleccionados”⁷⁶⁵.

En México, “el Instituto Matías Romero fundado en 1974, es el encargado de coordinar y evaluar los concursos de ingreso y ascenso del Servicio Exterior. Éste instituto se encarga de dictar cursos de formación, capacitación y actualización para diplomáticos. Entre los cursos también hay la capacitación para diplomáticos que presentan el examen de ascenso de media carrera⁷⁶⁶”. En Ecuador “la Academia Diplomática Antonio J. Quevedo se encarga de la preparación, perfeccionamiento y actualización para los funcionarios del servicio exterior. Actualmente la academia se encuentra en un proceso de reforma para así poder fortalecer el proceso de formación de los diplomáticos ecuatorianos”⁷⁶⁷.

En Brasil, “el instituto Río Branco, fundado en 1946, es quien selecciona y entrena a los funcionarios diplomáticos. Tiene varios programas de formación que son: Programa de formación y Perfeccionamiento (PROFA-I) de la etapa inicial de la carrera; el Curso de Perfeccionamiento de Diplomáticos (CAD), para Segundos Secretarios y el Curso de

⁷⁶³ *Ibíd.*, p 115.

⁷⁶⁴ Luego de la muerte del ex canciller Augusto Ramírez Ocampo, la academia de San Carlos, cambió su nombre por el del ex ministro.

⁷⁶⁵ *Ibíd.*, p 115.

⁷⁶⁶ *Ibíd.*, p 115.

⁷⁶⁷ *Ibíd.*, p 115.

Altos Estudios (CAE) para los Consejeros. Además también capacita a funcionarios de otros ministerios en materia de comercio exterior”⁷⁶⁸.

En Colombia “el ingreso a la carrera diplomática se hace mediante un concurso abierto a la categoría de Tercer Secretario, el concurso consiste de siete etapas que son: Convocatoria, divulgación de la convocatoria, inscripción, aplicación de pruebas, conformación de lista de elegibles, evaluación y calificación del rendimiento en la academia y finalmente el nombramiento a periodo de prueba⁷⁶⁹”. En Francia hay un concurso externo para ingresar a cada una de las carreras, y luego hay concursos para ascender.

En México, “se realiza el concurso por oposición, mediante concursos públicos anuales que son organizados por etapas eliminatorias. Estas etapas consisten en: un examen de cultura general orientada a las relaciones internacionales, un examen de español, exámenes para comprobar el dominio del idioma inglés y la capacidad para traducir alguno de los otros idiomas oficiales de la Organización de las Naciones Unidas. Adicionalmente se debe elaborar un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior, y se deben realizar entrevistas, exámenes médicos, psicológicos, y cursos especializados en el Instituto Matías Romero, cuya duración no exceda de los seis meses. Por último se debe completar un período de experiencia práctica en la Secretaría cuya duración no excederá de seis meses”⁷⁷⁰.

El cuanto al caso Ecuatoriano, este se basa “en el proceso de selección en un sistema de concurso de forma libre de oposición o comparecencia de merecimientos o sin comparecencia o mixto. Los concursos se organizan de acuerdo a los modernos sistemas de selección de personas y, además, se examinarán conocimientos de cultura general, idiomas y uno o más temas de asignaturas correspondientes al Instituto Ecuatoriano de

⁷⁶⁸ *Ibíd.*, p 115.

⁷⁶⁹ *Ibíd.*, p 116.

⁷⁷⁰ *Ibíd.*, p 116.

Derecho Internacional de las Universidad Central”⁷⁷¹. En Brasil, “hay un concurso público organizado por el instituto Rio Branco. Una vez que aprueben el concurso, los funcionarios ingresan al Instituto y toman cursos por dos años. Se ingresa a la Carrera Diplomática en el cargo de Tercer Secretario”⁷⁷². De esta manera vemos que, aunque el proceso es similar, en el caso colombiano hay una deficiencia en las etapas de los concursos. Podemos ver por ejemplo que, en el caso de México, se requiere un examen de cultura general de las relaciones internacionales o se exige el dominio del inglés así como la capacidad de traducir documentos de los otros idiomas oficiales de las Naciones Unidas, algo que Colombia no exige y que le es una desventaja en el sistema internacional.

Los requisitos para entrar en la carrera diplomática también varían entre los países. Por ejemplo, en Colombia, “el requisito para las personas que son de carrera diplomática son los siguientes: ser Colombiano de nacimiento y sin doble nacionalidad, tener título universitario reconocido, situación militar definida, manejo del español y otro idioma diplomático”⁷⁷³. En Francia no hay requisito alguno, por lo que en este parámetro tampoco se podrá comparar. En México, “se requiere ser mexicano de nacimiento, menor de 30 años de edad, y tener un grado académico de licenciatura”⁷⁷⁴. En el Ecuador, “se requiere ser ecuatoriano de nacimiento, tener más de 21 años, dominar un idioma extranjero, y tener un título de licenciado o doctor en Derecho Internacional”⁷⁷⁵. Finalmente, en Brasil, “se requiere ser brasileño de nacimiento, tener 21 años en la prueba de preselección y menos de 35 años en la última prueba, además de haber prestado servicio militar y tener una carrera superior reconocida”⁷⁷⁶. Los requisitos son similares, aunque los tiempos se modifiquen de unos a otros.

El ingreso al servicio diplomático también muestra deficiencias en el caso Colombiano. En Colombia, “una vez aprobado el concurso, los aspirantes cursan un año de capacitación en la Academia y, al concluir el año, si el promedio obtenido por el

⁷⁷¹ *Ibíd.*, p 116

⁷⁷² *Ibíd.*, p 116.

⁷⁷³ *Ibíd.*, p 116.

⁷⁷⁴ *Ibíd.*, p 116.

⁷⁷⁵ *Ibíd.*, p 116.

⁷⁷⁶ *Ibíd.*, p 116.

estudiante en la totalidad de sus cursos es superior a 3.5, entonces será nombrado en período de prueba en el cargo Tercer Secretario en planta interna por el término de un año”⁷⁷⁷.

En México, “previa a la aprobación del concurso, los interesados en la carrera diplomática toman seis meses de cursos especializados en el Instituto Matías Romero, al tiempo que desarrollan prácticas en la secretaría. Si la comisión de personal considera que su desempeño en estos seis meses, los recomiendan para ingresar a ejercer como Tercer Secretario”⁷⁷⁸. En Ecuador, “las vacantes del servicio exterior deberán ser llenadas por ascenso de tal modo que aquellas deban proveerse por concurso que pertenezca a la sexta categoría. Cuando las vacantes no se llenan con el personal disponible, entonces se abre un concurso. Quienes ingresan al servicio exterior, prestan servicio por un año, al cabo del cual serán confirmados en el puesto de la carrera diplomática”⁷⁷⁹. En el caso de Brasil, “previo a la aprobación se realizan prácticas de dos años y, al término de este período, los funcionarios ingresan al cargo de Tercer Secretario”⁷⁸⁰. El caso colombiano, propone un periodo de prueba de un año antes de ser Tercer Secretario. (Ver Anexo 19)

En Colombia, para el ingreso al servicio exterior sin ser funcionario de carrera diplomática la ley determina que existen cargos de libre nombramiento y remoción. En Francia “casi la totalidad de los funcionarios del servicio externo pertenecen a la carrera diplomática”⁷⁸¹. En México “no hay porcentajes ni mención sobre nombramientos políticos, pero existen. En México en la actualidad el 60% de los cargos de embajador los ocupa funcionarios de carrera y el 90% de los cargos inferiores a esta categoría es ejercido por funcionarios de carrera”⁷⁸².

⁷⁷⁷ *Ibíd.*, p 117.

⁷⁷⁸ *Ibíd.*, p 117.

⁷⁷⁹ *Ibíd.*, p 117.

⁷⁸⁰ *Ibíd.*, p 117.

⁷⁸¹ *Ibíd.*, p 117.

⁷⁸² *Ibíd.*, p 117.

En Ecuador “la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE) establece la posibilidad de que el ministro disponga del 25% del total del personal efectivo del Servicio Exterior para nombramientos con rango diplomático para personas ajenas al servicio, tanto en Quito como en el exterior”⁷⁸³. En Brasil “la ley imposibilita nombramientos en el servicio exterior de funcionarios que no pertenezcan a la carrera. La única excepción es para el cargo de embajador. Actualmente sólo hay 3 embajadores que no pertenecen a la carrera (Habana, Lisboa y Roma)”⁷⁸⁴. En síntesis, como se puede observar, uno de los principales problemas del caso colombiano es que la mayoría de los cargos de diplomático son personas de libre nombramiento. En Brasil, se prohíbe esta práctica, excepto por en el caso del embajador.

A continuación se utilizará la convocatoria a la carrera diplomática que se hizo en el 2013 para ilustrar las reformas que se deben hacer para la mejora del proceso de nombramiento de diplomáticos. Luego se enumerarán las características del deber ser de los nombramientos de diplomáticos en Colombia según Tickner, donde la idea es formular "un proyecto de fortalecimiento del soporte interno de la Cancillería, integrado por la Academia Diplomática, y los procesos de ingreso, ascenso y alternación"⁷⁸⁵.

En el 2013, 901 aspirantes se inscribieron para tomar los exámenes de admisión a la carrera diplomática. María Teresa Aya, ex directora de la Academia diplomática mencionó: “el examen tocaba cuatro temas: relaciones internacionales, derecho internacional, ciencia política y economía. 495 personas pasaron el primer filtro y desde el 29 de noviembre hasta el 2 de diciembre presentaron en Bogotá la suficiencia en segunda lengua y una entrevista”. De ahí, 60 fueron seleccionados para ser capacitados en la Academia Diplomática durante todo el 2012, pero solo los 35 mejores ingresaron al servicio diplomático en el 2013.⁷⁸⁶ Después del primer año del servicio diplomático, que es de prueba para aprender cómo funciona la cancillería, se arranca como tercer

⁷⁸³ *Ibíd.*, p 117.

⁷⁸⁴ *Ibíd.*, p 117.

⁷⁸⁵ *Ibíd.*, p 117.

⁷⁸⁶ RINCON, C. *Diplomáticos sin tanto Glamour*. Medellín, 2011. Tomado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/D/diplomaticos_sin_tanto_glamour/diplomaticos_sin_tanto_glamour.asp

secretario. Cada año se hace una evaluación de las funciones y cada cuatro años se asciende en el escalafón de la carrera.

En primer lugar, es imperativo hacer un estudio sobre el número de cargos requeridos para cumplir con los objetivos diplomáticos establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los criterios para el estudio deben estar basados en “la conectividad, el flujo de inversiones y de intercambios comerciales potenciales, la densidad actual o proyectada de las relaciones políticas y el tamaño de la población colombiana en los países” con los que actualmente construye relaciones diplomáticas⁷⁸⁷. Los resultados de este estudio determinarían “las misiones diplomáticas a crear, fortalecer, disminuir, fusionar o desaparecer”⁷⁸⁸.

El establecimiento del número de cargos sería en este caso una herramienta concreta para reducir el gasto innecesario en las misiones diplomáticas y para que éstas sean más eficientes. Esto lo demostró la Universidad del Rosario en un estudio realizado en el 2005, donde se encontró que “el aumento anual de los cupos genera ahorros progresivos significativos. Por lo tanto, es altamente aconsejable diseñar un plan de transición anual de cupos que vaya reemplazando los funcionarios provisionales por los de carrera”⁷⁸⁹. Desafortunadamente hoy en día, como explica María Teresa Aya, ex directora de la Academia Diplomática de San Carlos, “el cuerpo diplomático de Colombia está integrado por 1.750 personas de las cuales 252 son de carrera. El resto corresponden a nombramientos políticos, pero la idea es aumentar los cupos para personas que estudiaron para representar al país”⁷⁹⁰.

Al aumentar los cupos de funcionarios de carrera diplomática, habría un mayor número de personas capacitadas para desempeñar una mejor labor en el servicio exterior del país, que se traduciría en mejores relaciones con otros Estados. Por esta razón, “es

⁷⁸⁷ *Ibíd.*, p 124.

⁷⁸⁸ *Ibíd.*, p 124.

⁷⁸⁹ *Ibíd.*, p 126.

⁷⁹⁰ *Ibid.*, p 126.

necesario reducir el número de funcionarios de libre nombramiento y remoción y desestimular el uso sistemático de funcionarios provisionales en cargos de la carrera diplomática... pues acudir a funcionarios externos a la carrera diplomática que no estén calificados para desempeñar labores relacionadas con la representación del país lesiona el ejercicio de la política exterior colombiana, restándole continuidad y coherencia”⁷⁹¹. Adicionalmente, “para darle un orden definitivo al sistema de servicio exterior”, Tickner explica: “es necesario crear una estrategia de cupos por cargos, para tener certeza de su disponibilidad y sobre la posibilidad de ascensos. Si no se toman medidas en este sentido, el costo del represamiento, que se incrementa considerablemente a partir del año 2008, será aún más alarmante”⁷⁹².

Por lo demás, el estudio realizado por la Universidad del Rosario determinó que “el número mínimo de aspirantes que deben ingresar a la carrera diplomática en el nivel de tercer secretario para que esta pueda fortalecerse y mejorarse es de cuarenta, aproximadamente”⁷⁹³. Según el estudio, “esta cifra le permitiría al Ministerio de Relaciones Exteriores plantear un esquema promocional y de convocatoria consecuente con este aporte. De igual manera, a la Academia Diplomática se le debe fijar una meta de participación de aspirantes anuales que debe cumplir sistemáticamente”⁷⁹⁴. Es así como la determinación del número de cargos requeridos haría más eficaz el proceso de selección del cuerpo diplomático que se hace por medio de las convocatorias de la Academia Diplomática, evitando que algún nombramiento sobre o falte, y permitiendo explotar al máximo el potencial de cada uno de los funcionarios.

Por otro lado, adicional a la mejora en el proceso de selección e incremento de cupos, deben también “reglamentarse en detalle los procedimientos relacionados con la evaluación de gestión, los ascensos y las alternaciones de los funcionarios”⁷⁹⁵. Una mayor reglamentación en el área de evaluación de los funcionarios puede posibilitar “un

⁷⁹¹Op Cit, TICKNER,p.128.

⁷⁹² Ibid., p 128.

⁷⁹³ Ibid., p 127.

⁷⁹⁴ Ibid., p 127.

⁷⁹⁵Ibid, p.129.

funcionamiento más transparente y programado de la carrera diplomática” y así mismo reducir “los niveles de discrecionalidad del gobierno o el ministro de turno”⁷⁹⁶.

Como dice Tickner, para mejorar la evaluación anual de las funciones, “las mediciones de desempeño deben ser llevadas a cabo no sólo por el jefe inmediato, sino a través de evaluaciones de 360 grados, a partir de las cuales también deben involucrarse los jefes, compañeros de trabajo y subalternos”⁷⁹⁷. Adicionalmente, durante estas evaluaciones, los funcionarios también deben ser evaluados por sus propios compañeros en materia de “integridad laboral y compromiso, no solo por competencias académicas”⁷⁹⁸. Esto con el objetivo de que no sólo se filtre para entrar en la carrera diplomática, sino que una vez adentro, los funcionarios no bajen la guardia. Con la implementación de un amplio sistema regulador, la Cancillería se aseguraría de tener el personal más apto y de mayor calidad humana al enfatizar en la integridad y en la transparencia.

Así mismo, en la evaluación del cuerpo diplomático, no solo se deben tener en cuenta indicadores actuales, sino una proyección hacia el futuro. Es decir, que para el corto plazo se incluyen indicadores de desempeño, para el mediano plazo indicadores de resultado, y para el largo plazo indicadores de impacto, de cada diplomático en el servicio⁷⁹⁹. Estas mediciones, “deben procurar medir la eficiencia, eficacia, economía y calidad de la gestión realizada, y deben conservar un patrón similar que sirva para comparar los resultados y el desempeño de distintos tipos de funcionarios (de carrera diplomática, libre nombramiento y remoción, provisionales y de carrera administrativa)”⁸⁰⁰. Todo ello para crear estadísticas y analizar patrones de qué tipo de nombramientos son los más eficientes para el país, para así empezar a nombrar a aquellos que encarnan las cualidades de aquellos quienes han tenido mayor impacto en el cuerpo diplomático.

⁷⁹⁶ *Ibíd.*, p 129.

⁷⁹⁷ *Ibíd.*, p 125.

⁷⁹⁸ *Ibíd.*, p 124-130.

⁷⁹⁹ *Ibíd.*, p 126.

⁸⁰⁰ *Ibíd.*, p 125-126.

En cuanto al ascenso, en el procedimiento “debe incluirse un componente académico más exigente que el existente. Procesos como los adelantados en México y Brasil constituyen un buen ejemplo. De esta forma, podrá garantizarse que los funcionarios cuenten con las calidades académicas y personales que ameritan los cargos”⁸⁰¹. Adicionalmente, “como indican todos los casos estudiados, cada convocatoria de ascenso debe establecer un número específico de cargos por surtir en cada rango del escalafón, con el objeto de garantizar mayores niveles de excelencia y competitividad entre los funcionarios, y de asegurar que solamente los mejor capacitados lleguen a los niveles más altos del escalafón”⁸⁰².

También “deben establecerse reglas claras con respecto de los procesos de alternación. Un adecuado proceso de rotación que respete simultáneamente las habilidades particulares de los funcionarios garantiza que la totalidad de éstos adquiera experiencia en diferentes tipos de misiones. Para incentivar la rotación, podría diseñarse un sistema de estímulos para aquellos funcionarios que sean asignados a países pequeños o poco relevantes, o que presentan situaciones que componente su calidad de vida”⁸⁰³. En este sentido, “la consecución de objetivos debe ir de la mano con el ofrecimiento de incentivos concretos, ya sea a través de programas de bonificación, reconocimiento o capacitación”⁸⁰⁴. Estas becas permitirían “el mejoramiento profesional al que se hace referencia y deben no solo incrementarse, sino ser mejor aprovechadas por los diplomáticos de carrera”⁸⁰⁵. Esto como respuesta a que actualmente, los salarios de los diplomáticos están homologados con el sector público, es decir ganan lo que un empleado de cualquier ministerio que cumple funciones similares. El fomento de incentivos también puede hacer más atractiva la carrera para los mejores profesionales del país.

⁸⁰¹ *Ibíd.*, p 129.

⁸⁰² *Ibíd.*, p 129.

⁸⁰³ *Ibíd.*, p 129-130.

⁸⁰⁴ *Ibíd.*, p 125.

⁸⁰⁵ DÍAZ, S. *Via la carrera diplomática y consular propuestas y reflexiones*. Bogotá. Ministerio de Relaciones Exteriores. 1993. p.29-33

En síntesis, “el fundamento de la carrera diplomática debe ser un sistema de mérito, importante no sólo para el ingreso a la carrera, sino para la permanencia en ella”⁸⁰⁶. En este sentido, el caso colombiano es deficiente, tanto en el tipo de concurso que se realiza como en la preparación de la academia diplomática. Colombia debería imitar el caso de Brasil, donde se imposibilita ser diplomático sin haber ingresado a la carrera. Por esta razón, las maneras de mejorar el nombramiento de diplomáticos en Colombia son, en primer lugar, el incremento los cupos de diplomáticos por carrera para así fortalecer el nombramiento por meritocracia. En segundo lugar, el fortalecimiento de las evaluaciones de los funcionarios al incluir no solo competencia académicas sino de ética, y al incluir criterios que midan el desempeño, resultado e impacto de cada individuo. Y tercero, la implementación de incentivos concretos como bonificaciones o becas para que aquellos que sobresalgan en el desarrollo de sus funciones para generar mayor competitividad en el servicio diplomático.

¿Cómo sacar el mejor provecho de los TLC firmados por Colombia? ¿Qué ajustes podrían hacerse?

En la actualidad Colombia tiene 13 tratados de libre comercio vigentes⁸⁰⁷ los cuales promueven un entorno sin barreras comerciales, garantizando el acceso de los productos y servicios del país a los mercados externos. Permitiendo que la economía del país crezca, aumente la comercialización de productos nacionales. (Ver Anexo 20)

⁸⁰⁶ *Ibíd.*, p 29-33

⁸⁰⁷ (i) CAN con Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. (ii) México, Estados Unidos y Canada, por separado. (iii) El suscrito entre Colombia y Chile. (iv) El suscrito entre los países miembros de la CAN y los de MERCOSUR (que incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). (v) Corea del Sur. “*Con qué países teien Colombia Tratado de Libre Comercio?*” En: http://www.productosdecolombia.com/main/guia/TLC_Paises_Libre_Comercio_Colombia.asp (consultado el 6 de abril de 2015)

“Los TLC por su parte tiene como objetivos la eliminación de obstáculos al comercio y facilidad de circulación de bienes y servicios entre los territorios de las partes; creación de procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de los tratados a nivel de administración conjunta, solución de controversias, condiciones de competencia leal. Adicionalmente el desarrollo de procesos para cooperación bilateral, regional y multilateral orientada a mejorar los beneficios de los tratados y el aumento esencial de inversiones”⁸⁰⁸. Cada tratado tiene unas condiciones, normas, cobertura, limitaciones y profundidad diferente ya que cada país no tiene las mismas capacidades de comercialización, producción, negociación de productos y servicios en el mundo exterior, pero como mínimo deben contener reglamentos y procedimientos sobre la mayor parte de los bienes que pueden ser objeto de comercio entre los países.

Los tratados de libre comercio se rigen por un procedimiento que aplica para todos, y que se establece desde la constitución política de la república de Colombia. La constitución Política contiene una serie de disposiciones respecto a las etapas necesarias para que un Tratado de Libre Comercio sea aprobado y se convierta en ley de la República. La rama ejecutiva, en cabeza del señor presidente de la república, negocia y celebra el acuerdo.

Una vez el TLC se ha firmado, pasa al congreso de la república, quien debe producir una ley que apruebe o rechace lo acordado a través de una ley aprobatoria de tratado. Finalmente, La Rama Judicial, a través de la corte constitucional, verifica que la citada ley este conforme con lo establecido en la constitución. Finalizando este trámite el TLC se convierte en ley de la República y entra en vigor.”⁸⁰⁹

Basándose en un plan estratégico para la internacionalización de la economía, con el objetivo de aumentar el comercio exterior de productos y servicios, se establecen una

⁸⁰⁸PIRAQUIVE Alexandra, “Una Mirada al TLC: preparados o preocupados”, Editorial MIRA, Bogotá, 2004. p. 168.

⁸⁰⁹Uribe, A. et al. (2004). 100 preguntas del TLC. Pág. 16.

serie de temas principales para un mejor desarrollo del TLC. Los acuerdos de libre comercio más ambiciosos que se negocian hoy en día incluyen los siguientes temas:

“Acceso a mercados: Su objetivo principal es que los productos colombianos se puedan vender en el exterior sin aranceles ni trabas administrativas. A cambio de ello se permite que otros países vendan sus productos a Colombia en similares condiciones, salvo ciertos productos muy sensibles que pueden quedar excluidos de la negociación. Para ese efecto, se acuerdan plazos razonables para el desmonte de los aranceles que permitan a las empresas adecuar su producción. También se acuerda la eliminación de otras restricciones aplicadas al comercio como son los procedimientos aduaneros innecesarios.

Agricultura: Como en el resto de bienes, su objetivo es que los productos agropecuarios se puedan vender en el exterior sin aranceles ni trabas administrativas. Adicionalmente se busca corregir las medidas que generan “distorsiones” al comercio de estos productos, como son los subsidios en materia agropecuaria. Igualmente, se busca que las medidas sanitarias, relacionadas con la prevención y control de las enfermedades de las plantas y animales, se apliquen de manera que no constituyan un medio de discriminación contra nuestras exportaciones.

Servicios: Se busca eliminar las trabas al comercio de servicios que puedan tener los países en sus respectivas leyes. Los acuerdos permiten el desarrollo de reglas de juego transparentes. En estas negociaciones, los países pueden reservarse algunas restricciones que deseen mantener sobre sectores estratégicos, como la defensa nacional. Algunos de los sectores de servicios sobre los que se negocia son: el bancario, de telecomunicaciones, de servicios médicos y de servicios profesionales a las empresas.

Inversión: En términos generales, se busca establecer normas justas y transparentes que promuevan la inversión a través de la creación de un ambiente estable y sin obstáculos injustificados. Esto se hace con el fin de atraer el capital necesario para desarrollarnos. De la misma manera, se prevé proteger a los inversionistas colombianos en los Estados Unidos, para que reciban un trato igual al de los estadounidenses respecto de sus inversiones en dicho país.

Subsidios, “antidumping” y derechos compensatorios: Estas negociaciones tienen como meta fortalecer los mecanismos institucionales con que cuentan los países para evitar sufrir las consecuencias de la aplicación, por otros países, de medidas desleales en el comercio de bienes. En lo relativo a subsidios, se busca evitar que los países “financien”, a través de políticas, a sus exportadores, haciéndolos injustamente más competitivos que aquellos de países con menos recursos.

Respecto del “dumping” y derechos compensatorios, se trata de evitar que los países vendan en otros mercados sus productos por debajo del valor con que los venden en su propio mercado, siempre que dichas exportaciones causen un daño a las industrias de los países importadores. En general, busca evitar las prácticas comerciales que creen desventajas y distorsiones artificiales al comercio entre los países.

Política de competencia: Al desmontarse las barreras a la entrada es posible que aumenten los incentivos para que haya una repartición de los mercados de una manera artificial, o que se apliquen por otros medios prácticas anticompetitivas de alcance internacional, y que la inexistencia de fórmulas entre estados que permitan investigar y

sancionar las prácticas anticompetitivas que tengan efectos en el área de libre comercio, propicie una anulación o menoscabo de los beneficios derivados de ese comercio libre. Por eso, en un ámbito como el de las áreas de libre comercio el objetivo principal de las normas sobre competencia es evitar que los beneficios de la liberalización comercial resulten menoscabados por efecto de prácticas restrictivas, pudiéndose así salvaguardar un entorno competitivo.

Para el caso, las normas nacionales no son la solución apropiada en todos los casos, fundamentalmente por razones jurisdiccionales de la aplicación de la ley, razón por la cual en los Tratados es necesario contar con mecanismos para prohibir y/o contrarrestar prácticas anticompetitivas que afecten el comercio de bienes y servicios entre las partes por parte de empresas que disponen de poder de mercado.

Derechos de propiedad intelectual: Busca que la propiedad intelectual tenga niveles razonables de protección, de modo que los dueños de las marcas, los trabajos intelectuales (como los escritores y compositores) o los productores de bienes o servicios que tengan alguna mejora tecnológica protegida, tengan los incentivos de producir en el país y ser protegidos en los mercados internacionales. Igualmente, se negocian las limitaciones y excepciones a los derechos de propiedad intelectual, para salvaguardar el derecho de la población a acceder a medicamentos y otros productos a precios asequibles para el público, atendiendo a nuestro menor nivel de desarrollo.

Solución de diferencias: Se pretende establecer un mecanismo justo, transparente y eficaz para la solución de controversias entre los países.

Compras del sector público: En la mesa de compras públicas se negocia el acceso de proveedores, bienes y servicios colombianos a los procesos de adquisición de las entidades públicas de los otros países, en condiciones que permitan una participación efectiva. Además del acceso mismo, se establecen las normas que rigen la actividad de contratación por parte de las entidades públicas”⁸¹⁰.

El objetivo de los TLC es buscar acceder a mercados internacionales con un alto potencial para los bienes de producción nacional, con base en mejoras en los niveles de competitividad del país por medio de la modernización de la industria, el mejoramiento de la infraestructura y una organización institucional más eficiente, que ayude a la reducción de los costos de transacción, mejora en la calidad de los productos nacionales, mayor productividad, inversión para incrementar la oferta de productos para los nuevos mercados, y por esta vía, entrar en una ruta de reducción de la pobreza y la desigualdad social, disminuyendo las zonas de marginalización, los niveles de violencia y la ilegalidad. (Ver Anexo 21)

⁸¹⁰ “*Cuáles son los temas de negociación del TLC Colombiano?*, en: http://www.productosdecolombia.com/main/guia/TLC_Paises_Libre_Comercio_Colombia.asp (consultado el 6 de abril de 2015).

Con el establecimiento de normas justas y transparentes que promuevan la competencia en igualdad de condiciones, el cumplimiento de las pautas y reglamentos establecidos en los TLC con el fin de promover la economía y el desarrollo de los países que hagan parte de estos, y con esto llevando ventajas en el contorno político y social, se aprovecharía a gran medida estos tratados, por otra parte evitando las fallas y las desventajas que se den mediante acuerdos bien planeados para que en estos no solo una parte salga favorecida sino que ambas disfruten de los privilegios.

A su vez, para que apliquen perfectamente debe tenerse en cuenta un análisis de las capacidades comerciales de Colombia en comparación de los demás países, el fortalecimiento de la estructura productiva de bienes y servicios es un aspecto muy importante a tener en cuenta para que los objetivos y ventajas esperados de los tratados sean alcanzados por ambas partes negociadoras, ya que esta apertura a los mercados internacionales genera riesgos asociados a las eficiencias que tienen otros mercados y sectores productivos como el de Estados Unidos, que tienen niveles de competitividad muy altos, y pueden inundar nuestro país muy rápidamente con productos que fácilmente desplazan los productos nacionales.

Como consecuencia, pueden llevar a sectores de nuestra industria a la quiebra, especialmente a las pequeñas y medianas industrias que no tienen el músculo financiero para afrontar los retos de la apertura económica y comercial, con las consecuencias sociales que esto genera.

Algunas posibles ventajas del TLC

En un mundo globalizado, los tratados de libre comercio son una importante herramienta para que Colombia desarrolle su economía y consolide relaciones con otros países. Una de las ventajas que brindan los TLC es el crecimiento de la industria, este sector aporta positivamente a la producción nacional. Debido a que durante décadas Colombia se centró sólo en la producción agrícola, la industria nacional se deterioró, lo que conllevó a una mayor dependencia de las importaciones de los países

industrializados a grandes costos. Por lo tanto al impulsar la producción nacional, hay mayores posibilidades de aumentar el nivel económico.

Asimismo, la necesidad que implica un tratado de libre comercio de establecer medios seguros de comunicación entre las partes, promueve el desarrollo y la introducción de nuevos elementos tecnológicos, de información y comunicación⁸¹¹, lo cual facilita el libre intercambio o venta de mercancías para los comerciantes. De esta forma al implementar nueva tecnología, Colombia va a tener la capacidad de funcionar a escala planetaria y adaptarse a los cambios y fluctuaciones de una economía global⁸¹².

Con los Tratados de Libre Comercio, el sector agrícola se ve beneficiado, ya que este es uno de los sectores más importantes y representativos de la economía nacional. Al disminuir los aranceles, los productores adquieren más facilidades para vender sus productos en el extranjero, a razón de la disminución del costo de exportación. Un ejemplo de esto es la producción de café, ya que durante los últimos años esta producción ha disminuido y afectado a los campesinos. Con la implementación del TLC con Corea del Sur, Colombia va a exportar más de 1000 millones de dólares en café⁸¹³, lo cual incentiva la producción nacional y promueve el reconocimiento internacional de este producto. De igual forma, otros productos nacionales como las flores, el azúcar y los elementos agropecuarios, van a tener un menor costo de exportación debido a la reducción de aranceles, lo que permite el fortalecimiento de estos sectores.

Otro de los beneficios de los tratados de libre comercio, es el aumento en la inversión extranjera, lo cual afecta de forma directa el PIB del país, ya que uno de los factores del producto interno es la inversión. Con la desgravación de aranceles de forma permanente, los inversionistas tendrán más seguridad de invertir en la industria nacional, consecuentemente el crecimiento económico del país va a aumentar.

⁸¹¹ ROMERO Enrique, *“Tratado de Libre Comercio: Análisis desde la perspectiva del derecho económico”*, Costa Rica : Universidad de Costa Rica, 2006, p.p. 111-135

⁸¹² *Ibid*, p.124.

⁸¹³ Revista Dinero, *“TLC con Corea del Sur en la balanza”*, en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/tlc-corea-del-sur-balanza/169971>(consultado el 18 de junio de 2014).

En el aspecto político, las exigencias de los tratados de libre comercio, establecen que haya mayor disciplina fiscal para que el crecimiento económico vaya a la par del desarrollo de la nación, esto evita la acumulación innecesaria de capital e impulsa al gobierno a reordenar sus prioridades del gasto público.⁸¹⁴ En congruencia, al haber una mayor inversión extranjera en el país, el gobierno se ve forzado a suplir las necesidades de los inversionistas con el fin de mantener el interés de estos. Por otro lado, al promover el libre mercado y la libre competencia, el gobierno debe adaptarse a un modelo económico neoclásico y liberal, en el cual el Estado debe tener la menor intervención posible con el fin de lograr un equilibrio en el mercado y de esta forma promover la libre competencia entre los inversionistas.

Al ser Colombia un país con gran diversidad de recursos naturales y de productos de consumo. El TLC, obliga al gobierno a invertir en las zonas rurales con el objetivo de mejorar la capacidad de producción de la tierra. Al mismo tiempo el gobierno debe elevar los subsidios agrícolas para evitar la toma del mercado nacional de productos de consumo por parte del mercado extranjero, ya que esto puede afectar el sector agrícola y producir grandes pérdidas a los campesinos y a la economía nacional. De igual forma, este tipo de tratados requiere de la transparencia del gobierno para no ahuyentar a los inversionistas y desarrollar de forma eficaz los procesos administrativos institucionales.

A parte de las mejoras en el manejo de las políticas públicas internas, el TLC no sólo se centra en la integración con otras economías, ya que también promueve la cercanía en las relaciones internacionales con los países firmantes. Por esta razón hay una mayor cooperación internacional como el tema militar y productivo, creando alianzas políticas estratégicas con otras naciones como se puede ver con Estados Unidos el cual es el primer importador de productos colombianos, seguido por la Unión Europea⁸¹⁵.

⁸¹⁴Op Cit, PIRAQUIVE, 2004, p.p. 123-136.

⁸¹⁵Delegación de la U.E en Colombia y el Ministerio de Comercio, Industria y turismo, *Acuerdo Comercial: Colombia y la U.E.* Julio, 2011 p. 9-13

Una de las ventajas más importantes que proporciona la firma de tratados comerciales a nivel social es la generación de nuevos empleos. Esto contribuye a la reducción en la tasa de desempleo de Colombia que actualmente sobrepasa el 9.7%⁸¹⁶. Teniendo en cuenta las personas que están subempleadas, las que desarrollan labores indignas y el trabajo infantil que se presenta en el país, la creación de nuevos empleos brinda una mejor condición de vida a muchos ciudadanos y proporciona una estabilidad laboral.

En adición a esto, debido a la potestad de los derechos internacionales en el aspecto laboral, el TLC establece ciertos criterios en el tema laboral, ateniéndose a las leyes internacionales y los Derechos Humanos. A causa de la degradación laboral que hay en Colombia y a la baja remuneración de los trabajadores en algunos sectores, es conveniente seguir las condiciones que demandan estos tratados como la defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores y los derechos sindicales⁸¹⁷. De la misma forma, se prohíbe la discriminación laboral, lo cual en Colombia es muy usual por motivos raciales, clasistas o por subvalorar a los discapacitados, igualmente se condena el trabajo infantil, la cual es una problemática común que enfrenta el país al tener una tasa de 9.8%⁸¹⁸.

Asimismo, hay un mayor intercambio cultural entre los países que firman el tratado, lo cual promueve la aceptación de otras culturas e implanta una mentalidad abierta en la población. Por otro lado, los tratados comerciales dan oportunidad a diferentes intercambios estudiantiles y culturales, esto se puede ver con la firma del TLC con Estados Unidos, ya que al ser uno de los países más destacados en educación superior, provee becas estudiantiles tanto para estudiantes del sector público como para el privado de Colombia, lo cual ayuda al desarrollo de país y al ingreso de nuevo conocimiento en diferentes sectores.

Algunas posibles desventajas del TLC

⁸¹⁶ DANE (2014)

⁸¹⁷ PIRAQUIVE Alexandra, "*La letramenuda del TLC*". Bogotá: GEW Ltda, 2007, p. 233.

⁸¹⁸ Portafolio, La tasa de trabajo infantil cerró el 2012 en 9,8 % (en línea),. Consultado(16/05/2014): <http://www.portafolio.co/economia/trabajo-infantil-colombia>

Los Tratados de Libre Comercio constituyen un medio de garantía para el acceso de productos nacionales dentro de los mercados externos con una disminución de obstáculos. Cuando se firman estos acuerdos, tras los procesos previos de visualización que realiza el Estado, debe haber una demanda económica que sugiera la necesidad de aumentar la comercialización de productos nacionales, lo que trae consigo una modernización en los factores y aparatos productivos, a la vez que un aumento en la inversión extranjera que permitirá un incremento en el número de empresas existentes que generaran trabajo, demandando mano de obra directa. No obstante, los objetivos anteriores son las expectativas con las que se firma el tratado, cuando se llevan a la práctica aplicada en la realidad de cada país, las consecuencias pueden variar. Cada tratado debe adaptarse a las realidades socioeconómicas de la nación, que en Colombia distan de ser perfectas, siendo una economía emergente se basa fundamentalmente en la producción de bienes primarios para la exportación- sector primario-, así que “para un país, valga la expresión, sorprendido por el desarrollo económico, resulta difícil dirigir debidamente la explotación de los tesoros de su suelo y no ser víctima de la propia riqueza”⁸¹⁹.

La apertura económica genera una mayor integración del país dentro de la economía mundial, permitiendo una competencia directa con entes que tienen un poder de adquisición mayor. Una competencia bilateral sin barreras entre países que no están en un mismo nivel de desarrollo, ocasiona una convulsión social que se evidencia en las clases menos favorecidas, agudizando la pobreza al competir con precios de mercado.

Dentro de los factores globales que pueden mostrarse como inconvenientes para la economía de un país, tras este acuerdo, se encuentran tres principales: El gasto, la competencia y la inestabilidad interna. Respectivamente, a pesar de ser un acuerdo destinado a la minimización de costos, puede consumir muchos recursos en la necesidad de lograr consensos que hagan cumplir las normas que protegen a los países involucrados; la competencia insostenible está dada por una apertura económica en la que los mercados internacionales se encuentran en un nivel industrial mayor, logrando producir y ofrecer un bien determinado por debajo del costo de mercado,-el aparato industrial colombiano ha experimentado una fuerte reducción casi al punto de la desaparición de las fábricas textiles, la metalmecánica y la zapatería, a la par del estancamiento en la creación de empresas manufactureras competentes-; la dependencia nacional ante las importaciones extranjeras reduce la autosuficiencia local aumentando la inestabilidad económica regional, lo que se puede ver claramente en el país:

⁸¹⁹ BANREP.GOV.CO, “La situación económica de Colombia”, en: www.banrep cultural.org/blaavirtual/historia/eldorado/eldo16a.htm (consultado el 2 de abril de 2015).

“Colombia en 1990 era autosuficiente en la producción de alimentos, en la actualidad importa 10 millones de toneladas de producto del agro, aun teniendo tierras de sobra y mano de obra capaz- campesinos- generando desempleo y pobreza”⁸²⁰.

En un mundo globalizado que busca la universalización de medios junto con un neoliberalismo que realiza reformas económicas con el fin de que se dé una libre circulación del capital para una participación más amplia de agentes de mercado, las pequeñas empresas, los pequeños productores, los mini empresarios y los agricultores, requieren disminuir sus costos de producción para incrementar su productividad y poder entrar a competir en un mercado con potencial – “una tonelada de patas de pollo importada de Estados Unidos cuesta 1.000 dólares, y la misma cantidad producida localmente y vendida en los supermercados cuesta aproximadamente 2.000 dólares”⁸²¹.

Aspecto difícil de lograr, si se tiene en cuenta la desnacionalización de la economía nacional, debido a la apropiación de ganancias por parte de las empresas extranjeras- dada través de la explotación de recursos regionales-. Desnacionalización implica un proceso mediante el cual las entidades públicas y nacionales pasan a manos privadas o extranjeras, en el caso colombiano se vive cuando los recursos explotados dentro del país, se apropian para beneficio de entes externos. “La desnacionalización también incluye la sustitución del trabajo nacional por el extranjero, como lo muestra el gran incremento de las importaciones de bienes industriales y agrarios que se producían en Colombia.”⁸²² El problema real se encuentra en importar lo que Colombia está en capacidades de producir, debido a que los países solo progresan cuando acumulan riqueza internamente, entonces la exportación de capital mantiene al país al margen, en un atraso económico. “Sólo en 2004 las empresas establecidas en el país exportaron 2.337 millones de dólares, sin contar pagos de deuda”⁸²³.

⁸²⁰JARAMILLO Patricia, “Pobreza rural en Colombia”, en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/download/7974/8618.pdf (consultado el 2 de abril de 2015).

⁸²¹“TLC CON ESTADOS UNIDOS (beneficiados y perjudicados)”, en: www.colombia.com › Actualidad › Especiales › TLC con Estados Unidos, (consultado el 2 de abril de 2015).

⁸²²ROBLEDO Jorge, “La venta de Bavaria y la desnacionalización de Colombia”, en: <http://tribunaroja.moir.org.co/LA-VENTA-DE-BAVARIA-Y-LA.html> (consultado el 2 de abril de 2015).

⁸²³“Bavaria y la desnacionalización de Colombia”, en: gerenciamercadeoupb2008.blogspot.com/2008_04_01_archive.html, (consultado el 2 de abril de 2015)

Los costos de producción son los gastos necesarios en los que se incurre para llevar a cabo un proceso o un proyecto en funcionamiento. Cuando los costos de producción son demasiado altos, la diferencia entre el ingreso por ventas y el costo de producción indicara un resultado que no será el beneficio bruto esperado, por lo cual la empresa no podrá entrar en competencia. “Más de 2.700 dólares cuesta producir una tonelada de café en Colombia (unos 640.000 pesos por carga)”⁸²⁴, si no se minimizan los costos, no se puede competir a un precio de mercado. Al darse una menor competencia, se forma un monopolio, generando un incremento en los precios del consumidor. Se considera como monopolio a una empresa productora o comercializadora que tiene una posición privilegiada y dominante en el mercado de un recurso específico, siendo la única – o una de las pocas- oferentes del bien, lo que le permite controlar los aspectos del mercado a través de su especial condición.

En Colombia el proceso de monopolización se ha caracterizado por la producción de bienes de consumo; el GRUPO NUTRESA- producción de carnes frías, Galletas, Chocolates, Café, Pastas y Helados-, está estructurado comercialmente por negocios apoyados en Colombia y en compañías de distribución exclusiva a nivel internacional, una de las empresas más grandes de Colombia, un monopolio que diversifica su producción e intensifica su poder de influencia al interior del país.

Con base en lo anterior, se tomara en cuenta un acuerdo aplicado a la realidad del país para visualizar los impactos de los Tratados de Libre Comercio; el acuerdo de promociones comerciales entre La República de Colombia y Estados Unidos, el cual consiste en reducir los aranceles para el comercio entre estos dos países, con el fin de que las exportaciones e importaciones entren libremente a las economías participantes, tratado que tiene como aspecto particular, la llamada "zona de libre comercio", que define cuando y como se eliminarán las barreras arancelarias para conseguir la libre comercialización de los diversos productos entre los países. En cada negociación se encuentran representantes de los países que discuten propuestas que benefician a la población, pero como en todos los negocios hay partes que ganan y partes que pierden.

⁸²⁴PORTAFOLIO.CO, “Café colombiano, con los costos más altos”, en: <http://www.portafolio.co/negocios/cafe-colombiano-los-costos-mas-altos> (consultado el 2 de abril de 2015).

Los Sectores afectados (el arroz, el trigo, el maíz, el azúcar, la avicultura, la ganadería vacuna y la porcicultura) no desaparecen necesariamente, pero si tienen que trabajar más y ganar menos, se ven sumidos en una competencia a muy bajos costos, que afecta a la industria- productos re-manufacturados que compiten con los productos nacionales- y al sector agropecuario. “En Colombia se producen dos millones de toneladas de arroz por año solamente para consumo local. Con la firma del TLC, Estados Unidos está en capacidad de exportar a Colombia 79.000 toneladas de arroz a bajo precio, situación que afectaría inminentemente a los productores locales.”⁸²⁵ Así que aunque los Tratados de Libre Comercio son importantes para acceder a los mercados externos sin restricciones comercializando productos nacionales, los objetivos distan mucho del funcionamiento en la práctica del acuerdo internacional.

A su vez, “siendo Estados Unidos el socio comercial más importante de Colombia destinatario en promedio del 40% de las exportaciones colombianas, y el proveedor de aproximadamente 37% de las importaciones”⁸²⁶, un tratado de tal magnitud logra que los precios de los bienes importados provenientes de la potencia sean muy baratos comparados con los precios locales, aspecto que explica el incremento de las importaciones. “La mayor reducción relativa en el precio de los bienes importados desde Estados Unidos la presenta el sector agrícola con una caída de 18% y 7%, las importaciones de productos alimenticios, productos metálicos y de madera, y bebidas y tabaco también presentan una caída en los precios relativos de las importaciones entre 5% y 6%.”⁸²⁷ Así que en conclusión, estas negociaciones libres de barreras entre fronteras lo que tratan en esencia es ganar parte del mercado externo, cediendo parte del interno.

En síntesis, el TLC tiene costos y beneficios, tiene ganadores y perdedores, pero realmente es cierto que la inserción de Colombia en los mercados internacionales es un aspecto fundamental, que permite al país dejar una economía tan cerrada, tan limitada

⁸²⁵OpCit, TLC CON ESTADOS UNIDOS (beneficiados y perjudicados)

⁸²⁶MARTIN Clara, RAMIREZ Juan, “El Impacto Económico de un Acuerdo Parcial de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos”, 2004, en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra326.pdf> (consultado el 2 de abril de 2015).

⁸²⁷Ibid.

por sus fronteras. Sin embargo, una apertura económica implica estudios no lineales, sino relativos, aplicados a las realidades socioeconómicas y políticas de cada país, entonces se debe analizar si realmente una reducción en los aranceles, o en defecto su erradicación, afectaría a Colombia más de lo que podría ayudarla, si realmente esta competencia baja en restricciones ayuda o deja sin protección a los sectores que hacen la economía local del país.

Una de las medidas que debe tomar el gobierno colombiano con el fin de sacar el mayor provecho de los tratados de libre comercio, es aumentar el presupuesto destinado a la inversión en la industria nacional. A causa de los múltiples tratados firmados en los últimos años, Colombia ha disminuido la inversión industrial, ya que muchos productos importados tienen un menor costo que los productos nacionales. Por lo tanto desde la firma de estos acuerdos comerciales, el país se ha vuelto completamente dependiente en la industria extranjera, perjudicando la economía nacional.

Por otro lado, debido a la explotación de los recursos naturales del país por las empresas extranjeras, existe la necesidad de que el gobierno regule el uso de estos recursos por medio de cláusulas que protejan el medioambiente y limiten la extracción de los recursos. Para contrarrestar la explotación de petróleo y de gas natural, se deben implementar otras fuentes de energía que sean renovables, para de esta forma disminuir el daño ambiental y proteger el patrimonio nacional.

Con el establecimiento de normas justas y transparentes que promuevan la competencia en igualdad de condiciones, el cumplimiento de las pautas y reglamentos establecidos en los TLC con el fin de promover la economía y el desarrollo de los países que hagan parte de estos, y con esto llevando ventajas en el contorno político y social, se aprovecharía a gran medida estos tratados, por otra parte evitando las fallas y las desventajas que se den mediante acuerdos bien planeados para que en estos no solo una parte salga favorecida sino que ambas disfruten de los privilegios.

A su vez, para que apliquen perfectamente debe tenerse en cuenta un análisis de las capacidades comerciales de Colombia en comparación de los demás países, el fortalecimiento de la estructura productiva de bienes y servicios es un aspecto muy importante a tener en cuenta para que los objetivos y ventajas esperados de los tratados sean alcanzados por ambas partes negociadoras, ya que esta apertura a los mercados internacionales genera riesgos asociados a las eficiencias que tienen otros mercados y sectores productivos como el de Estados Unidos, que tienen niveles de competitividad muy altos, y pueden inundar nuestro país muy rápidamente con productos que fácilmente desplazan los productos nacionales.

Colombia tiene el reto de poner a prueba su capacidad de competir en mercados internacionales, los TLC son una realidad para el territorio nacional y si hacemos buen uso de estos acuerdos, tendremos un país con mayor prosperidad. Es importante, que las áreas de acción estén encaminadas a las oportunidades de negocio, crecimiento y la generación de empleo. El país enfrenta obstáculos en materia de competitividad, como lo son, la infraestructura de transporte, formalización de la economía y el desarrollo científico e innovador. Por tanto, “se hace necesario la pronta ejecución de vías terciarias críticas para el sector agropecuario, desarrollo de obras portuarias para el sector minero-energético y paquetes tecnológicos para productos estratégicos del sector rural.”⁸²⁸

“Los Tratados de Libre comercio se enmarcan en la política de internacionalización de la economía colombiana y están enfocados en lograr un mayor crecimiento y desarrollo económico mediante una relación preferencial y permanente con un actor fundamental en la economía mundial, con el fin de generar nuevas oportunidades de empleo, mejorar la calidad de vida de la población, aumentar su bienestar y contribuir al desarrollo del país.”⁸²⁹

⁸²⁸ Oficina para el aprovechamiento del TLC con EEUU, *Preguntas y Respuestas sobre el TLC*, Bogotá D.C, disponible en <http://www.aprovechamientotlc.com/aprovechamiento/preguntas-y-respuestas.aspx> (citado el 18 de mayo de 2014)

⁸²⁹ Tomado de: <http://www.fedegan.org.co/tratados-de-libre-comercio-firmados-por-colombia> Consultado el 16 de Mayo de 2014

¿Qué ajustes deben hacerse en el país?

Disponer la casa para tener la capacidad de competir y sacar provecho de las negociaciones comerciales entre Colombia y varias otras economías, exige tener un entorno macroeconómico e institucional que permita la llegada de inversión extranjera, llevar a cabo un proceso de negociación que tenga como eje, los beneficios para los colombianos de la firma de los acuerdos; no se trata de firmar por firmar, debería haber más beneficios para más personas, y consolidar de manera proactiva, una labor que permita asimilar los aprendizajes y hacer los ajustes necesarios para seguir obteniendo beneficios de todos los TLC. El apoyo a la fuerza laboral desde los programas de capacitación nacional por medio de entidades como el SENA y las universidades, que permitan a la fuerza laboral capacitarse para ser reasignada a sectores más competitivos, así contar con un crecimiento constante de la competitividad en el sector y poder controlar el desempleo.

El sector agropecuario es también uno de los sectores más afectados, este necesita el desarrollo de una reforma agraria puesto que a pesar que el TLC parecía ser una oportunidad muy grande para incrementar las exportaciones de bienes agrícolas que el país ha tradicionalmente producido, el sector rural actualmente se encuentra es una de las más grandes crisis en los últimos años, pues que ha habido un incremento considerable en las importaciones de productos agrícolas a bajos precios generando una situación de desigualdad y desequilibrio en la cual la producción nacional no puede entrar a competir “ El volumen de importaciones de bienes primarios aumentó en 45,6%, mientras que el de exportaciones se redujo en un 1.7%”⁸³⁰.

Productos como el café, la papa, las frutas, la leche, el arroz y las hortalizas han sido los más afectados en el sector agropecuario, el gobierno ha desarrollado una política de seguridad alimentaria la cual consiste en la importación de alimentos con la cual quieren garantizar el acceso a la comida por parte de la población pero las organizaciones y movimientos sociales del campo defienden el ideal de una soberanía alimentaria, para la cual el control territorial es de suma importancia. Además del problema del aumento de

⁸³⁰Tomado de: http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/art_2013_parotlccolombia_final01.pdf

importaciones de alimentos que de hecho Colombia ya produce, las personas quienes trabajan en este sector no cuentan con subsidios a la producción, se enfrentan constantemente a problemas de infraestructura como lo son la falta de cobertura de acueducto y alcantarillado, la ausencia de salud o educación, la deficiencia en las vías y los medios de transporte para los productos y además los altos costos de los insumos que sumados a la ausencia del estado como garante de derechos sociales, han convertido la producción campesina en una actividad insostenible.

- La política agrícola colombiana

En el sector agrario las políticas de apoyo fueron desapareciendo a comienzo de los 90. En el 2001, el presupuesto del Ministerio de Agricultura fue la mitad del que estaba establecido en el año 1996. La principal protección que se tenía implementada para los productores campesinos pequeños y medianos empresarios que cosechan para abastecer el mercado interno consiste en los aranceles fijados para algo más de ciento veinte posiciones, acordes con el Sistema Andino de la Franja de Precio, que suman 1400 millones de dólares al año. “En el AFTA está convenido que, al menos en cuanto a las importaciones provenientes de Estados Unidos, tales aranceles serán eliminados. Solamente quedan, principalmente orientados a apoyar las exportaciones, algunos Fondos de Estabilización de Precios. Las ayudas estatales no hacen parte de la política sectorial y se recurre a ellas exclusivamente en situaciones de suma emergencia y en no pocas ocasiones ante las manifestaciones de inconformidad de indígenas, campesinos y productores, reprimidas la mayor parte de las veces con exceso de violencia oficial, con agresiones e incluso muertes.”⁸³¹

Finalmente cabe resaltar que no solo se deben implementar reformas en el sector agrario sino que también una política de reconversión y compensación que cuyo fin sea beneficiar tanto a los productores con un gran potencial que requiera de un apoyo temporal, como a los diferentes sectores que se vieron afectados por el TLC (Tratado de Libre Comercio).

⁸³¹ Tomado de : <http://www.eumed.net/eve/resum/o6-03/wdm.htm> el día 20 de mayo del 2014

Se deben dar diferentes apoyos internos al productor, que consten de diferentes incentivos para una innovación, apoyos monetarios para una reconversión, y en ciertos casos más directos y específicos apoyos que sean directos para una compensación. También se debe promover un desarrollo empresarial, desarrollo tecnológico, y la información de capital humano en el cual se proponga integrar micro, pequeñas y medianas empresas al mercado competitivo.

“1. Integrar micro, pequeñas y medianas empresas a la estrategia de internacionalización competitiva. 2. Promover asociatividad: integración vertical, creación de alianzas estratégicas. 3. Desarrollar el mercado de capitales, fomentar los fondos de capital de riesgo privados y mejorar el acceso al crédito. 4 Diseñar un marco institucional y regulatorio que fomente la gestión de la calidad y el cuidado del medio ambiente. 5. Fortalecer el vínculo entre la investigación e innovación para promover el desarrollo y la transferencia tecnológica con mirar a la transformación productiva. 6. Aumentar la cobertura y calidad en los programas de capacitación para el trabajo con énfasis en investigación, ciencia y tecnología.”⁸³²

Es cierto que los Tratados de Libre Comercio son estrategias para poder mejorar las diferentes economías. No obstante siempre se corren diferentes riesgos al momento de realizarlos, es por ello que es necesario siempre tener un equipo de análisis que pueda proporcionar diferentes estudios y que por ello pueda analizar y calificar los diferentes riesgos, ventajas y desventajas que se pueden dar o que se pueden llegar a vivir al momento de incorporar un TLC en una economía ya consolidada.

Dicho lo anterior podemos afirmar que muchos de estos estudios no fueron del todo realizados al momento de firmar varios TLC en Colombia, no obstante es bien sabido que con cualquier reforma o cualquier cambio que se quiera incorporar siempre se va a correr el riesgo de dichos problemas o dichas consecuencias (bien sean positivas o negativas). Al momento en el cual Colombia decide firmar los TLC y asumir el riesgo que con ellos se traía con el fin de poder mejorar la economía y competir mucho mas a nivel internacional en el comercio, de manera que se vieran resultados y consecuencias 100% positivas para todos los involucrados, no se considero que muchas de las veces los TLC son bastante exigentes y requieren productividades internacionales, puesto que

⁸³² Tomado de: http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/COLResumen_s.pdf El 17 de Mayo de 2014

son productos que buscan ser importados por todo el mundo y para todos los otros países.

d. La imagen de Colombia en nuestras manos

Entonces sí “el que tiene la verdad, no tiene miedo”, debemos entender que la verdad es la educación, no importa el área en la cual se enfoquen lo importante es evitar que los que vienen detrás incluso algunos de nuestra generación, se pierdan en medio del sonido de las balas.

Cero tolerancia con la corrupción y la impunidad.

La educación

“Disminuir las brechas en acceso y permanencia entre población rural-urbana, poblaciones diversas, vulnerables y por regiones, es cerrar brechas de inequidad garantizando oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo con un enfoque regional.”⁸³³

La salud

Todos los años en el presupuesto nacional del Estado, siempre hay un porcentaje que va dirigido tanto a la educación como a la salud. Para el año 2012 en el presupuesto nacional se destino 12945 millones de pesos, el cual representa un porcentaje del 10,4% en participación⁸³⁴. Aunque cada año va mejorando el porcentaje de participación como se ve reflejado en el presupuesto del 2014 donde se destina 18132 millones de pesos con un porcentaje de participación del 11,3%⁸³⁵, todavía falta mejorar, porque todavía hay bastantes personas que no pueden pagar un buen servicio de salud y esto debería ser

⁸³³ Ministerio de Educación, *Cierre de brechas con un enfoque regional*, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-article-278741.html>.

⁸³⁴ Ministerio de Hacienda, *Clasificación funcional del presupuesto 2012*, <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeLANACION/ProyectoP-GN/2012/3%20MP%20Clasificaci%F3n%20funcional%202012.pdf>.

⁸³⁵ Triana Camilo Andres, *Presentación Presupuesto General de la Nación Colombia 2014*, <http://www.slideshare.net/imagen20048/presentacin-presupuesto-general-nacin-colombia-2014>.

primordial para un país, ya que la salud es uno de los derechos fundamentales del ser humano.

Algunas de las soluciones que se plantean es que es necesario eliminar la existencia de dos regímenes de afiliación, para que todas las personas tengan los mismos paquetes de salud. Se tiene que definir unos estándares mínimos de calidad, Realizar una evaluación constante de las EPS y las IPS y que sean públicas para permitir que la comunidad o los ciudadanos tenga la suficiente información. Algunas de las propuestas para el financiamiento es que las personas paguen por lo menos el 7% del salario que ganan, sin importar si son o no asalariados, como también retirar de la nómina la financiación del Sena, el ICFES y las cajas de compensación.⁸³⁶

El turismo en Colombia

La imagen internacional de Colombia, está condicionada por varios factores, la presencia de grupos armados en contra de la ley como las FARC, y el ELN, fomentan una percepción de inseguridad y violencia en el país, tanto para los turistas extranjeros, como para los inversionistas. Este hecho, va de la mano con el narcotráfico, que desde 1980, tuvo especial reconocimiento internacional, los grandes carteles en Colombia, y la intervención de Estados Unidos para erradicar el cultivo de drogas ilícitas en el país, mostraron una imagen al mundo de Colombia que aún en nuestros días perdura y que ha afectado al país en cuanto a inversión extranjera, comercio y turismo.

El turismo es un factor clave a la hora de pensar estrategias para mejorar la imagen de Colombia en el exterior, las diferentes campañas que se han realizado desde el año 2005, como Vive Colombia, Colombia es pasión, Colombia el riesgo es que te quieras quedar, por mencionar las más importantes, han apuntado a aumentar el turismo en el país, de tal manera que llegue a representar una actividad significativa para el PIB.

⁸³⁶Universidad de los Andes, *Que hacer con el sistema de salud en Colombia.*
<http://www.uniandes.edu.co/xplorer/especiales/salud/como-mejorar-el-sistema-de-salud.html>

Colombia es pasión, fue una de las primeras campañas en resaltar la parte positiva del país y de los colombianos, mostrar al mundo que más allá de tener guerrilleros o narcotraficantes, existen personas que sienten el calor de su tierra y tienen la increíble habilidad para transmitirlo a personas que no pertenezcan a nuestra región. “Colombia es Pasión es una estrategia diseñada para dar a conocer la realidad de un país, que a pesar de sus muchos problemas, es hoy distinta de aquella que por una equivocada percepción en el ámbito internacional, le niega al país diversas oportunidades e ingresos por concepto de turismo, inversión extranjera y exportaciones”⁸³⁷

Estas campañas, además de mejorar la percepción extranjera de nuestro país, también fomentan el sentido de pertenencia colombiano en todas las regiones, y qué mejores personas para transmitir lo positivo que tiene el país que sus propios habitantes. La campaña Colombia, el riesgo es que te quieras quedar, es sin duda una campaña que ataca directamente una vieja percepción de inseguridad debido a la existencia de un conflicto armado interno, y que a causa de éste, existe un temor a nivel internacional de viajar y conocer a nuestro país, sin embargo, muestra inmediatamente que no existe tal riesgo, pues tan pronto conozcan nuestra tierra, el riesgo es que se enamoren del calor de la gente, de la diversidad de paisajes, climas, culturas, que seguramente encontrarán en esta tierra, en Colombia.

Según MONROY “No sólo los grupos armados que han sembrado dolor y miseria en el país desde hace años son los responsables de esas violaciones. El Estado ha sido también autor y partícipe de episodios reprochables de violencia que dañan la imagen de las instituciones y afectan la imagen del país”⁸³⁸

Es importante analizar la situación agraria de Colombia así como sus efectos en la economía y su impacto sociopolítico. Para lo anterior, hay que tener en cuenta que la cuestión rural en Colombia posee problemas de información y de aproximación teórica.

⁸³⁷TRILLOS Carlos, “*estrategias de la diplomacia pública en Colombia: Estudios de casos Colombia es pasión, Colombia el riesgo es que te quieras quedar y Juan Valdez*”, en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2968/1020716143-2012.pdf?sequence=1>, (consultado el 6 de abril de 2015)

⁸³⁸MONROY, Henry. “*Imagen de Colombia en el exterior, una historia de altibajos*”. Revista Universidad Sergio Arboleda. Escuela de Negocios. Disponible en: <http://www.usergioarboleda.edu.co/altus/imagen-colombia.htm> (Encontrado el 12 de Mayo de 2014)

Para lo cual, se definirá el problema teniendo en cuenta información de 22 departamentos realizadas por el DANE y cifras de gremios, para lo anterior, es bueno referirse a la administración Uribe y su legado:

“El debate sobre la relación entre conflicto armado y ruralidad no se da con suficiente transparencia en el país. El gobierno de Álvaro Uribe lo planteó de manera directa, en la perspectiva que le era propia, combinando los criterios de “seguridad democrática”, “confianza inversionista” y “cohesión social”; los resultados están a la vista, en lo que significa la concentración de la propiedad, el estado de cosas inconstitucional con respecto a la población desplazada, la corrupción en el manejo de los recursos públicos para lo rural, la multiplicación de los títulos mineros, la continuidad y agudización de los conflictos.”⁸³⁹

Según lo anterior, se habla también de que la tecnocracia y la política tradicional se acostumbraron a la guerrilla y que la concepción de tierra frente a los grupos ilegales se volvió cómoda frente a la situación rural que vivía el país. Los usos productivos para la tierra infieren en la imagen hacia el exterior que tiene Colombia, catalogándola como insegura y desde la perspectiva inversionista, el cierre de proyectos internacionales que permitan la exploración, explotación y producción de bienes que puedan ser vendidos en el exterior con grandes dividendos. Entonces, expandir el área del control de grupos armados es el primer punto para cambiar la perspectiva que tienen los inversores en Colombia.

Como se mencionó, no es posible desvincular el problema del desarrollo rural con lo económico, a fin de cuentas, son los grupos armados los que incorporan mecanismos para que se limite la producción y el acceso del gobierno al territorio nacional⁸⁴⁰. Por lo tanto, el proceso de paz se hace de vital importancia. Según algunos analistas: “(el conflicto armado)... es una variable que es definitiva en lo que respecta a las decisiones de los grandes inversionistas pues lo incorporan como un costo más sin seguridad de

⁸³⁹PLANETA PAZ. “*la cuestión agraria en Colombia: tierra, desarrollo y paz*”. Sectores Sociales populares para la paz en Colombia. Bogotá D.C. Enero 2012. Disponible en: http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Colombia/downloads/cuestion_agraria.pdf

⁸⁴⁰“En Colombia, el acceso a la tierra ha sido históricamente una gran fuente de poder político y de conflicto social, además un determinante clave en la productividad de la economía rural. La estructura agraria se caracteriza por la falta del aprovechamiento de tierras productivas, la tendencia a la reconcentración de las tierras y el riesgo ambiental a consecuencia del uso excesivo de la tierra para pastoreo de ganado. Esto produce la expansión de la frontera agrícola hacia tierras frágiles, generando un grave riesgo ambiental y problemas sociales. A raíz de esto se ha producido una gran crisis humanitaria que viven los campesinos hace más de 50 años, por un conflicto social y armado en el que la élite pretende defender su poder político y económico poniendo en riesgo derechos fundamentales, económicos, sociales, culturales y ambientales de los campesinos” (Viviana Aydé Vargas Rivera, Viernes 7 de diciembre de 2007).

ejecutar sus proyectos.”⁸⁴¹ Por lo tanto, el conflicto es una variable que afecta tanto a particulares como públicos. El ejercicio del poder en el territorio constituye un factor importante a la hora de generar alianzas extranjeras y, en dirección a los intereses neoliberales de los presidentes, el desarrollo de las empresas en generar mayor habilidad para controlarlo inciden sobre la forma en cómo se desarrolló el Urabá en el sentido agropecuario y la forma en cómo se intenta controlar en conflicto en esta zona.

“El presidente Santos sorprendió porque retomó temas perdidos en la agenda rural de políticas públicas de América Latina: la tierra, la reforma agraria, la producción de alimentos, la deuda social, a los que sumó la restitución. En los últimos cincuenta años, todos los gobiernos colombianos intentaron, de una u otra manera, hacer reformas agrarias y fracasaron porque no tenían una”⁸⁴².

Ya que el principal aliado de Colombia es Estados Unidos, la injerencia estadounidense dentro del sistema colombiano ha generado una vinculación transnacional a las circunstancias internas, es decir, la internacionalización del conflicto para profundizar la preocupación internacional sobre este tema. Para ello, Colombia ha tenido que seguir rigurosamente imposiciones de organismos internacionales respecto al compromiso que tiene este paso con los problemas de drogas y seguridad.

“En el caso colombiano, Bill Clinton aprovechó el escándalo provocado por el ingreso de dineros ilícitos a la campaña de Samper para hacer avanzar sus políticas contra las drogas. Pese a las fumigaciones intensivas y a las acciones del Gobierno contra el cartel de Cali, Washington descertificó por dos años consecutivos la lucha de Colombia contra las drogas.”⁸⁴³

A nivel regional, los efectos del conflicto en Colombia han generado tensiones con países como Ecuador y Venezuela para los cuales el manejo que le ha dado el gobierno no ha generado bienestar en Colombia ni en la región. Partiendo de este hecho, se crearon operativos que incrementaron la presencia militar en la zona y se aumentaron los diálogos en fronteras para evitar la transnacionalización del conflicto⁸⁴⁴. “El Plan Colombia entregó 180 millones de dólares a los países colindantes, y la Iniciativa Regional Andina dispuso el 53,8% de sus recursos para todos los países vecinos,

⁸⁴¹Ibíd, p.15.

⁸⁴²Ibíd, p. 16.

⁸⁴³RAMIREZ, Socorro. “Colombia y sus vecinos” Nueva Sociedad 192. Febrero 2008. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3214_1.pdf

⁸⁴⁴La misma política estadounidense antidrogas provoca la expansión regional del problema. Los éxitos relativos y aparentes de la lucha antidrogas en Perú, adelantada a través del derribo de aviones, y en Bolivia, mediante la sustitución de cultivos, empujaron buena parte de la producción y procesamiento de la hoja de coca hacia Colombia. (Ramírez, 2008)

incluidos los que se han mostrado adversos a la política antidrogas estadounidense. Los mayores beneficiarios, además de Colombia, han sido Perú y Bolivia”⁸⁴⁵.

En resumen, se puede decir que los dos escenarios juegan un papel importante a la hora de mejorar la imagen que tiene el mundo de Colombia. Las intervenciones y cooperación en temas militares han puesto a Colombia en un margen de seguridad indeseado tanto así que ven el conflicto como un problema trasnacional que no solo regionaliza la gran variedad de problemas que afronta el país sino que genera estrategias de aislación para Colombia y sus mercados.

e. Colombia cambio de imagen

“Si la guerra es el fracaso de la diplomacia, entonces... La diplomacia, bilateral y multilateral, es nuestra primera línea de defensa. El mundo, hoy en día, gasta miles de millones preparándose para la guerra; ¿no deberíamos gastar uno o dos mil millones preparándonos para la paz?” Kofi Annan⁸⁴⁶

Así se podría describir el complejo mundo en el que se ha encontrado Colombia después de las secuelas causadas por la guerra fría⁸⁴⁷. La batalla entre comunistas y capitalistas sigue vigente en el país desde la formalización de las FARC-EP⁸⁴⁸ en 1966. Esto no sólo influyó en la política interna, en el gasto público en defensa y en los millones de víctimas que ha dejado el conflicto; si no que a su vez deterioró la imagen del país.

A nivel continental, se han creado bloques de los que Colombia ha hecho parte, con el fin de contrarrestar de algún modo, el efecto negativo que genera el conflicto en la imagen del país. En principio con la formulación y financiación de EEUU en el pacto

⁸⁴⁵Ibidem. pág., 150

⁸⁴⁶Kofi Atta Annan fue el séptimo Secretario General de las Naciones Unidas, cargo que ocupó entre 1997 y 2006, y fue galardonado, junto a la ONU, con el Premio Nobel de la Paz de 2001.

⁸⁴⁷Período de contención y distensión en las relaciones de EEUU Y URSS 1947-1991.

⁸⁴⁸Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Ejército del Pueblo. Grupo armado proveniente del partido comunista Colombiano constituido en 1966 y que desde 2012 se encuentra en negociaciones de paz con el gobierno de Juan Manuel Santos.

de río en 1947⁸⁴⁹, luego de este el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca); hasta finalmente llegar al modelo de la CEPAL⁸⁵⁰ (Comisión Económica Para Latinoamérica y el Caribe) en 1948, con su política de Sustitución de Importaciones, que tendría como objetivo principal la industrialización del continente. Sin embargo, la solución no era fortalecer sólo un sector si no incrementar el nivel de productividad de todos los sectores de forma proporcional.

Con el tiempo Colombia recurriría a una campaña de marketing internacional llamada *Colombia es pasión*⁸⁵¹, por medio de la cual se buscó incrementar la inversión extranjera, mejorar las relaciones internacionales y cambiar la imagen del país que había tenido el estigma de ser una “narco-democracia” esta campaña que se inició en 2005 contribuyó de algún modo a cambiar la imagen del país, pero no fue definitiva, ni la catapultó como potencia regional.

Logros, tendencias y paradigmas

En 2005, el gobierno le apostó al concepto Colombia: Marca país en la que se buscaba dejar de lado los problemas sociales antes mencionados y crear una imagen positiva que reflejara la capacidad económica, social, política y cultural de Colombia en relación a sus vecinos. “La imagen de Marca País funciona como un paraguas que protege todo lo que el país ofrece: sus empresarios, productos, servicios y negociaciones privadas y pública.”⁸⁵² De acuerdo con lo anterior, el país ofreció productos, servicios, negociaciones privadas y públicas respecto a la imagen global que se quería vender. De este modo, el Estado o la propaganda política que se hace alrededor de la imagen de Colombia crearían aspectos para favorecer un status inversionista y apalancar los diversos sectores del país.

⁸⁴⁹ Firma de tratado de seguridad colectiva por todas las naciones Latinoamericanas, principalmente influenciado en contrarrestar la expansión del capitalismo.

⁸⁵⁰ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es el organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región. Sus labores se concentran en el campo de la investigación económica.

⁸⁵¹ VERGARA Cristian, “*Colombia y su marca país: un secreto de Estado*”, (en línea), agosto 13 de 2012, Disponible en: <http://www.revistapym.com.co/destacados/colombia-su-marca-pais-secreto-estado>, (consultado el 22 de mayo de 2014).

⁸⁵² VANELLA Ricardo, especialista en Marketing Internacional y Comercio Exterior en la Universidad de Belgrado (Argentina).

Además, las similitudes regionales que posee Colombia con sus vecinos servirían de puente para la producción de un elemento diferenciador que generaría la exclusividad para posicionar y comercializar productos hacia el extranjero. El esquema usado en este año asoció características que llevarían al crecimiento de la inversión en Colombia como “A. Mejorar la imagen institucional y generar confianza; B. difundir las bellezas naturales y promover el turismo; C. analizar la oferta explotable y diseñar acciones para ver cómo vender productor y servicios; D. Exteriorizar el talento, la ciencia, la cultura, el arte, la música y el deporte.”⁸⁵³

¿Cómo se ha visto reflejado este marketing internacional? Para ello, hay que mencionar uno de los factores más importantes para la industria nacional y este es el café. Desde que se consolidó el café colombiano como un producto tipo exportación con la mejor calidad del mundo, Colombia se posicionó en el tercer puesto de exportación de café según la Organización Internacional del Café. Gracias a esta estrategia, el café de “Juan Valdez”⁸⁵⁴ en Estados Unidos en la que la libra de café costaba 46 centavos de dólar, lo cual era considerado un precio bajo. Entonces los directivos de la Federación decidieron crear una estrategia de Marketing para posicionar el Café de Colombia como el mejor del mundo, el más rico, poseedor del mejor aroma de todos. La campaña costó, en ese entonces, 1 Millón de Dólares, y a pesar de que muchos se opusieron al presupuesto y a su supuesta idea loca, finalmente los caficultores colombianos apoyaron el proyecto y lo sacaron adelante.⁸⁵⁵

En este caso del café, se expandió el comercio cafetero colombiano por el globo y se comercializaron más del triple de café en que años anteriores. Abriendo tiendas en

⁸⁵³TRUJILLO Carlos. “*La marca del país: Colombia*”. Colaboración de Ricardo Vanella y Cristina Zapata. Postgrado Marketing Internacional y Comercio exterior. Universidad de Belgrado. Buenos Aires- Argentina. Marzo de 2005. en: http://www.ricardovanella.com.ar/La_marca_pais_colombia.pdf (consultado el 4 de abril de 2015).

⁸⁵⁴Según Trujillo Carlos: “Los resultados arrojados mostraron que 87% de los habitantes identificaba al producto a través de “Juan Valdez”. Sin embargo, sólo 9% de ellos sabía que este producto era cultivado en tierras colombianas. Por tal razón durante los años sesenta la estrategia, con “Valdez” a la cabeza, comenzó a educar a los consumidores hablándoles de Colombia, de sus montañas, del clima y de la gente. Les contó además cómo eran los procesos de siembra del grano, su cuidado y su recolección, todo en procura de obtener el mejor aroma y sabor. Los norteamericanos no solo conocieron las características más relevantes de Colombia, también el consumo aumentó notablemente pasando de beber 16 millones de tazas de café diarias en 1952 a 70 millones en 1959. En los años setenta se generó la bonanza cafetera mundial, con precios altos y altas utilidades para los países productores. Gracias en gran parte a la labor construida por la estrategia cafetera Marca País”.

⁸⁵⁵Ibíd, p. 15

Washington DC, New York... Entonces, la estrategia que se llevó a cabo cambió la imagen de Colombia frente a otros países en la medida en que el café colombiano construyó un imaginario económico fuerte que desencadenó prosperidad y crecimiento económico en todo el país.

Por lo tanto, Colombia debería usar la abundancia en recursos naturales y biodiversidad para hacer crecer su economía. La producción de esmeraldas más grande del mundo, una importante producción de carbón y explotación de petróleo y gas natural permitirían a Colombia catalogarse como un país en proceso de activación económica y milagro comercial.

Por otro lado, se han creado a nivel departamental la implementación de programas de seguridad alimentaria guiado a promover la situación alimentaria y nutricional e nivel nacional para mejorar la integración en el sistema de salud que garanticen la vigilancia y el seguimiento a los procesos integradores que está llevando Colombia en el exterior. De este modo, se mejora no solo el escenario de proyectos productivos guiados a asegurar las capacidades alimentarias de la nación sino a impactar de manera positiva la visión de los países respecto a la protección de derechos humanos y al “mínimo vital” presentado por organismos internacionales como la ONU sino a las políticas estructurales que penetren al país respecto a los procesos globalizantes neoliberales

Comprometer la formación de políticas que intervengan las situaciones individuales realiza una propuesta sustentada en la participación ciudadana y en la vinculación productiva de los ciudadanos respecto a los modelos de integración regional y exterior que busca el gobierno nacional bajo la dirección del presidente Juan Manuel Santos. Por ello, la concepción de generar proyectos que busquen la integralidad de las necesidades alimentarias sustenta acciones de principios de solidaridad e inclusión social.

Así pues, el desarrollo de Colombia podría ser visto como la garantía de derechos humanos y plataforma para la ejecución de programas de asistencia educativa y técnica

que elimine las principales limitaciones sociales. De este modo, la pobreza y la desigualdad vista en la primera parte del trabajo combatirían la visión que posee Colombia en el exterior respecto a condiciones de vida, índice de Gini y derechos humanos.

Lo más importante de lo anterior es que los mecanismos para mejorar la imagen en Colombia no solo consideran herramientas de marketing político sino también de políticas públicas que generen libertad y fuerza económica en el país que consoliden y mejoren las condiciones de vida de los nacionales.

“Lo que pueden conseguir positivamente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y cultivo de las iniciativas. Los mecanismos institucionales para aprovechar esas oportunidades también dependen del ejercicio de las libertades de los individuos, a través de la libertad para participar en las decisiones sociales y en la elaboración de las decisiones públicas que impulsan el progreso de estas oportunidades”⁸⁵⁶.

Finalmente, se propondrá una solución para mejorar la imagen agraria del país. Para ello, se pueden tener en cuenta políticas que evolucione el sector agro y mejoren la capacidad de producción. Para lo cual se necesita tener en cuenta indicadores como el PIB agropecuario per-cápita en indicadores más desagregados relaciones con el comportamiento de los cultivos y los pastos para la ganadería.

Al observar esta gráfica, se puede comparar la producción agropecuaria con el índice demográfico solamente para evaluar la suficiencia alimentaria, así se puede calcular el valor de abastecimiento que tiene el país y la forma en cómo cubriría la demanda interna con proyección a lo externo. Lo anterior permite diagnosticar el agro y considerar opciones de producción que crezcan paulatinamente en nivel numérico y cualitativo. En términos relativos, el agro no decreció mientras que el crecimiento de la población aumentó.

⁸⁵⁶ SEN Amartya, “*Hambre, prensa y democracia*”, en: El Clarin, Buenos Aires. 18 de octubre de 1998. En: www.clann.com.ar/suplementos/economico/98-10-18/0-02002e.htm (consultado el 3 de abril de 2015).

El presidente Santos ha buscado vender una imagen de país con un desarrollado mercado bursátil, que permita la atracción de inversión extranjera, una infraestructura creciente, un conflicto armado casi resuelto y unos índices macroeconómicos cada vez más próximos al primer mundo, para cambiar la imagen que tiene de “país hostil”. En contraste, HARDT y NEGRI afirman que la consolidación de un imperio parte de la manera en cómo se perciba un Estado en el exterior: “las industrias de la comunicación integran lo imaginario y lo simbólico dentro de la trama biopolítica, con lo cual no solo los ponen al servicio del poder, sino realmente lo integran al funcionamiento mismo”⁸⁵⁷. Es decir, el poder se debe organizar de tal forma en la que se creen imaginarios que legitimen una acción estatal. En esto HARDT y NEGRI le apuntan al tema en cuestión debido a que el funcionamiento de la economía internacional depende de gran medida en la forma en cómo se venda el país y la imagen que tenga en el exterior.

Dentro del texto afirma que: “En realidad, cuando Habermas desarrolló el concepto de acción comunicativa y demostró tan convincentemente su forma productiva y las consecuencias ontológicas que derivaban de ello, aun se situaba en un punto de vista exterior a los efectos de globalización, un punto de vista de vida y verdad que podía oponerse a la colonización informativa del ser.”⁸⁵⁸

Por otro lado, hay que “tomar en cuenta la beligerancia con la que los individuos y las instituciones deciden lo que es traición y lo que no lo es, lo que es relevante y lo que no lo es. Pero su idea central es válida: el modo en que formulamos o nos representamos, el pasado modela nuestra comprensión y perspectiva del presente”⁸⁵⁹. Según lo anterior se puede explicar la percepción de violencia y conflicto que tiene el exterior sobre el territorio nacional así como los mismos nacionales lo tienen de sí mismos, para el gobierno colombiano, la seguridad es un tema de vital importancia para cambiar la imagen que posee en el exterior, no obstante, el presidente Santos sabe a qué se refiere cuando propuso “el multilateralismo. En el que Santos experimentó la coyuntura de

⁸⁵⁷ HARDT Michael, NEGRI Anthony, *“Imperio”*, Buenos Aires: Paidós, 2002. pág. 44

⁸⁵⁸ *Ibid.*, p. 44.

⁸⁵⁹ Said, Edward W. «Cultura e imperialismo.» De Said, Edward W. Buenos Aires: Anagrama, 2012. pág. 35-37

cooperación militar en la que el uso de 7 bases militares colombianas se extinguieron, lo que pudo indicar el abandono de la securitización bilateral con Estados Unidos”⁸⁶⁰.

De otro punto de vista, el problema migratorio también podría ser visto como un peligro para las sociedades en vía de desarrollo y para países desarrollados. Así pues, “hay también razones políticas para promover el estereotipo negativo de la persona inmigrante, como es el hecho de evitar su empoderamiento, que básicamente se corresponde con el estatus migratorio (regular o irregular) que condiciona su posicionamiento social mientras que de manera colectiva los bajos niveles de asociatividad de las colonias inmigrantes impide que pueda convertirse en un grupo de presión influyente que logre representación y defienda sus intereses”⁸⁶¹.

Lo anterior es el escenario común de los migrantes colombianos y residentes en el exterior, sin tomar en cuenta el fenómeno migratorio que afirma que de los 214 millones de migrantes en el mundo el 10% son colombianos y que las sociedades Europeas y norteamericanas etiquetan y violan los derechos de los trabajadores migratorios e incluso hasta los derechos humanos de los mismos.⁸⁶²

“La clave económica del imperialismo está en el deseo de poderosos y bien organizados círculos industriales y financieros de asegurar y potenciar, a expensas de los fondos públicos y utilizando fuerzas armadas del país, mercados privados para sus excedentes de bienes y capital”⁸⁶³. De este modo, el deber del gobierno es construir una política de Estado en materia de relaciones exteriores que configure una guía líder en la región. Los temas de sociedad civil y evaluación del nivel del conflicto se deben controlar institucionalmente mientras se coordinan políticas *réspice similia*.

⁸⁶⁰KASPaper. “la política exterior colombiana y la percepción de los expertos ¿cambio o continuidad en la era Santos?”. Konrad Adenauer Stiftung. Papers No 15. Diciembre 2011. En: <http://www.kas.de/wf/doc/6679-1442-4-30.pdf>, (consultado el 2 de abril de 2015).

⁸⁶¹SAID Elías, “Migración, desarrollo humano e internacionalización”, México D.C, Universidad del Norte, 2011, p.p. 23-24

⁸⁶² Op Cit, KAS, p. 8.

⁸⁶³HOBSON John Atkinson, “Imperialismo”, Ed. Capitan Swing, Londres,2009, p.p.122-123.

Un elemento adicional podría ser la gestión intergubernamental en donde los países amigos, aquellos que han aportado al plan Colombia, aquellos que se han dicho amigos de la Paz en el país, aquellos con los que se ha tenido una mayor cercanía histórica, dispongan también su política exterior para contribuir con la transformación de la imagen de Colombia en el exterior. Colombia debe construir ciertos lazos globales para cambiar la imagen de “país inseguro” que sigue siendo parte del imaginario mundial.

Sin embargo, es importante reconocer que el gobierno colombiano en cabeza de la Autoridad Nacional de Televisión y los diferentes organismos competentes, debería ejercer con autoridad, limitando si es el caso, la producción de novelas, seriados y películas resultado del morboso gusto de los mismos colombianos por divinizar a guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y todo tipo de anti ídolos, toda vez que es precisamente de esta manera como más se ha difundido en el mundo la imagen de país violento, con problemas de narcotráfico, entre otros. Si los mismos colombianos se encargan de tapizar el mundo “violencia hecha en Colombia”, no será con niños cantando vallenato, carrozas de flores o jugadores de futbol como se modificará la imagen del país en el exterior.

En palabras de Cecilia LOPEZ, ex senadora, ex ministra, ex directora del Departamento Nacional de Planeación: “Refugio de personas vinculadas al paramilitarismo, funcionarios públicos en el ojo del huracán por malos manejos, familiares demasiado cercanos a políticos de dudosa reputación, siguen siendo los nombres preferidos para embajadas, consulados y otros cargos menores. Y si no los nombran directamente, seleccionan a sus cónyuges de manera que puedan salir del país personas condenadas por la justicia, pero cercanas al régimen”⁸⁶⁴

⁸⁶⁴ LOPEZ Cecilia, “Una diplomacia vergonzosa”. octubre 08, 2013, en: <http://www.las2orillas.co/una-diplomacia-vergonzosa/> (consultado el 5 de septiembre de 2015)

Un elemento más, al inicio de la presente investigación el gobierno de Álvaro Uribe ofrecía un panorama muy distinto frente a la posibilidad de dar por terminado el conflicto armado en Colombia⁸⁶⁵ por medio de una mesa de diálogo con la guerrilla de las FARC-EP, por lo que la existencia del conflicto armado asustaba a muchos de los extranjeros que en la actualidad se ven llegar cada vez más. Es muy probable que aunque se firme un acuerdo de desmovilización y desarme con las FARC, sigan existiendo varios otros actores y motivos para que la paz siga ausente, sin embargo, la violencia es la antítesis de la paz, el uso de la fuerza oxigenó el conflicto por más de cincuenta años. Es necesario ser más inteligentes que quienes han creído en la fuerza, es necesario seguir construyendo alternativas para la paz. Por lo mismo, la imagen de Colombia tendrá una cara muy diferente a partir del momento en que se firmen los acuerdos. No será ni lo único que hay que hacer, ni será suficiente, pero sin duda es el inicio de muchos procesos en cadena que ya deberían estar gestándose y que deben demostrar que nunca es tarde para construir una nación y mucho menos para sentir un orgullo desbordante hacia ella.

Reflexiones Finales y sugerencias

A la luz de la experiencia de la paradiplomacia en Argentina, Chile y México, hay interesantes aprendizajes para el caso colombiano. El desarrollar estrategias para afrontar desde la región, de una manera más acertada, la globalización, debería ser el destino superior de las políticas públicas en temas internacionales. De algún modo, se podría considerar que el empoderamiento de las regiones, podría disminuir en parte el impacto de las decisiones del ejecutivo con su carga burocrática y clientelista y de ese modo, construir decisiones más próximas a las capacidades y necesidades de los entornos locales.

⁸⁶⁵ Aunque sea un sofisma pensar en que la firma de un acuerdo de paz con las FARC determine la paz para Colombia.

En una superficie total de 2.070.408 km², repartidos en un área continental de 1.141.748 km² y un área marítima de 928.660 km², Colombia se encuentra dividida administrativamente en 32 departamentos, 1096 municipios, 5 distritos y 20 corregimientos departamentales⁸⁶⁶. Sin embargo, todas las decisiones pasan por el poder central, sin que en muchas ocasiones se conozcan con claridad las condiciones que acompañan a las regiones el potencial o las necesidades en que se encuentra el municipio y en ese sentido, se formulen políticas erradas al lugar o las poblaciones a las que se dirigen dichas disposiciones. Por lo demás, dada la determinación bolivariana de hacer de Colombia un país centralista desde su origen, en Bogotá se concentraron las universidades, las empresas, los hospitales, los centros de producción y los recursos económicos provenientes de todas las regiones que se repartirían según criterios de necesidades y en proporción a sus aportes. Aunque muchas de éstas regiones no consigan recaudar ni siquiera para pagar la nómina de sus funcionarios.

Esta situación determina una desproporcionalidad congénita en la medida en que las regiones han creado unos niveles de dependencia difíciles de resolver, con el agravante de que en la actualidad la globalización tiende a consolidar unos estándares que pasan por encima de los entornos locales y que con facilidad motivan el olvido de las tradiciones que son la base del quehacer nacional y el pegamento que representa el orgullo de un pueblo y su capacidad para enfrentar la globalización, el libre comercio y muchos de los fenómenos, sociales, políticos y culturales resultado del actual momento histórico que se vive.

1. Por lo mismo, transformar 200 años de centralismo en un escenario que empodere a los 1096 municipios o a los 32 departamentos, no es tarea fácil, pero sí fundamental. La voz de las regiones debe ser escuchada, no sólo con un permiso normativo para su ejercicio, sino con el compromiso de consolidar las condiciones para que el entorno local descubra su potencial y aproveche al máximo su capacidad creadora en lo político, económico, social y cultural. La

⁸⁶⁶ IGAC, "notas geográficas", en: http://www2.igac.gov.co/ninos/faqs_user/faqs.jsp?id_categoria=2 (consultado el 5 de abril de 2015).

paradiplomacia puede ser un espacio, junto a la glocalización que permita el desarrollo del país desde la base de sus regiones.

Una posible dirección podría corresponder a tener el liderazgo de alguien que logre tener en su cabeza la magnitud del territorio, su diversidad, la complejidad étnica, los problemas sociales, políticos, económicos, de salud, de orden público, de infraestructura, corrupción o de cambio climático, entre otros temas; unido a una interpretación acertada de los fenómenos que acontecen en lo global. Con la capacidad de motivar a las regiones para que en su propia interpretación de capacidades y con un panorama que las aproxime a tomar decisiones globales desde lo local, tengan mayores posibilidades de hacer frente a la dinámica de la globalización. Acabar con los miedos a los fantasmas exteriores y ofrecer bienes y servicios al mundo, que permitan construir prosperidad para su población.

2. Del mismo modo, si se lograran algunos ajustes en la carrera diplomática buscando que la formación de los funcionarios de carrera sea aún más rigurosa (leer anexos de entrevistas a funcionarios de la cancillería) y entre los nombramientos en el servicio exterior no quepa la posibilidad de optar por pagos políticos, a amigos, familiares o protegidos, se podría contar con la herramienta más idónea para ejercer en el concierto de naciones. Una política exterior independiente, que sea de Estado y no de coyuntura, que sea dinámica y haga una lectura de los acontecimientos externos, pero que no responda ni al bolsillo ni a los intereses del presidente que se encuentre en el poder, dando la posibilidad de consolidar estrategias a largo plazo, que permitan proyectar la imagen de un país que ha cambiado, que ha logrado entender sus problemas y solucionarlos con sus propias herramientas, sin desconocer las propuestas de otros, pero comprendiendo que sólo en la medida en que se haya logrado que las soluciones provengan de los afectados, los problemas podrán resolverse de forma sostenible.

Según TAMAYO: “la política exterior colombiana no podría entenderse en términos de Estado durante los años del frente nacional (1958-1974), en los cuales el ejercicio del poder permaneció en las dos rutas políticas mencionadas

y se personalizó de manera poco moderada. De la misma manera, durante este período, la política exterior colombiana y de todas las demás naciones del continente se vio limitada por la coyuntura mundial de acuerdo con la doctrina Truman y continuando la línea pronorteamericana heredada de la participación en la Segunda Guerra Mundial, los Estados aliados adoptaron una política anticomunista en el contexto internacional⁸⁶⁷.

En ese sentido, habría que reconocer la poca experiencia en la formulación de la política exterior en Colombia. En todo caso, si bien se han mencionado ya varias teorías de relaciones internacionales capaces de encajar en la forma en que se determina la política exterior de Colombia, es posible reconocer como menciona MATTIESEN que en Colombia cabrían los enfoques, sistémico, socio-céntrico y Estado-céntrico⁸⁶⁸.

No resulta sencillo enmarcar la política exterior colombiana de los últimos años en una sola clasificación. A Samper se le atribuiría una cercanía a la interdependencia, mientras que Pastrana podría enmarcarse en el idealismo que contrastaría con mayor claridad en el realismo de Uribe y finalmente un enfoque sistémico daría respuestas teóricas para la política exterior de Santos. Sin embargo, muchos de los matices atribuibles a unos o a otros, darían lugar a nuevos sustentos desde el softpower o el hardpower. A pesar de esto, el postmodernismo ha ofrecido una apertura teórica que alcanza a incorporar muchos de los acontecimientos de la política exterior colombiana de la actualidad. Desde el postmodernismo la autonomía podría ser reconocida como una de sus mayores búsquedas, definida por PARDO Y TOKATLIAN como:

“la capacidad de un actor social de maximizar su poder negociador real o potencial vis a vis otro actor social en un (as) área(s) temática(s) específica(s), asumiendo cuatro condiciones: la posesión de determinados atributos de poder en dicha (s) área(s) temática(s); la existencia de intereses en conflicto entre ambos actores; la manifestación de una voluntad concreta para ejercer esa capacidad; y el reconocimiento consciente de los riesgos envueltos en el esfuerzo por incrementar su poder decisorio más independiente”⁸⁶⁹

⁸⁶⁷ TAMAYO Rafael, “Relaciones internacionales en contexto”, EAFIT, Medellín, 2009, p.100.

⁸⁶⁸ MATTIESEN Tatiana, “Cuál es la teoría más adecuada para explicar las relaciones Colombia-Estados Unidos entre 1986 y 1994?”, Colombia Internacional, Bogotá, No 45, enero-abril de 1999, p. 43.

⁸⁶⁹ PARDO Rodrigo, GABRIEL Tokatlian, “política exterior colombiana: de la subordinación a la autonomía?”, Bogotá, Tercer mundo Editores, 1994

En palabras de Pierre GILHODES: “preguntarse si un país como Colombia –el tercero de Latinoamérica por el número de habitantes, después de Brasil y México puede desarrollar una política exterior, es preguntarse si Bogotá responde, una a una, a las exigencias del mundo exterior o si el país puede, habiendo definido sus prioridades como nación y como Estado, adoptar una acción propia con plena autonomía”⁸⁷⁰.

Sin embargo, hablar de autonomía para el caso colombiano, exige hablar del concepto de autonomía ambigua⁸⁷¹, en la medida en que se hace una aproximación menos ortodoxa de la noción tradicional de autonomía, reconociendo que existen visos de autonomía, más no sólo para Colombia, sino para gran parte de los actores de derecho internacional, pensarse autónomos, los determina casi como independientes y en la actual dinámica global, tal vez ningún Estado sea suficientemente y en todos los escenarios independiente.

Retomando de nuevo a GILHODES: “(...) en el fondo, se puede decir que hoy por hoy los colombianos saben lo que quieren y lo que ya no quieren ser. Rechazan ver a su país asociado permanentemente a la idea del tráfico de estupefacientes. No son ni un; “narcoestado” ni un “narcopueblo”, etiquetas con las que se les identifica fácilmente aquí o allá. Más que nadie, son ellos los que pagan con sus vidas el precio de una difícil lucha que los sobrepasa. Hay que reconocer que los estereotipos sobre este país, que circulan en el mundo son deprimentes. Todo existe, como en cualquier parte, pero no resume la vida del país. (...) En numerosos campos los colombianos tienen mucho que hacer para darse a conocer del mundo, y mucho que aprender y esperar de él. Es ésta una tarea nacional que va más allá de tal o cual gobierno, porque no se trata de espera un milagro sino de que se realicen esfuerzos sostenidos. La creciente

⁸⁷⁰ GILHODES Pierre, “*La política exterior de Colombia*”, en: BLANQUER Jean-Michel, GROS Christian, “Las dos Colombias”, Editorial Norma, Bogotá, 2002, p.161.

⁸⁷¹ ANSELL-PEARSON Keith, “*Nietzsche on autonomy and morality: the challenge to political theory*”, en: Political Studies, V. XXXIX, No2, Jun 1991, p. 282. Que había sido citado por ANSELL-PEARSON en la expresión “*politics of ambiguity*”.

inserción de Colombia en el mundo es irreversible. Ojalá pierda sus características más negativas y desarrolle otras menos conocidas”⁸⁷²

3. Cabe la reflexión sobre el modelo presidencialista en Colombia. Dada la condición humana que tiende a acrecentar el poder, independientemente de las herramientas que se usen para limitarlo, el presidencialismo en Colombia ha logrado establecer una institución tan sólida como impermeable, que ha crecido en el tiempo y que no tiene contrapesos que permitan un equilibrio decoroso del poder. Su capacidad de intervenir en los otros poderes es enorme, y las finas líneas con las que se consigue mantener el statu quo de impotencia e imposibilidad de cambio, están determinadas por un sistema perverso que permite que cada poder (ejecutivo, legislativo y judicial) tenga una capacidad de nombramiento tan representativa, que la vigilancia de las funciones de unos y otros estamentos del poder, se encuentren amarradas a la gratitud por haber sido nombrados, lo que impide completamente la posibilidad incólume de administrar la rama del poder que corresponda⁸⁷³. Sin embargo, aunque las transformaciones pasen muy cerca de todas las ramas del poder, es sobre la figura del presidencialismo donde se centra el presente debate. En ese sentido, el régimen presidencialista colombiano, caracterizado por instituciones débiles, en abierta y permanente confrontación y disputa por la supremacía en el manejo del poder político, debería tomar la iniciativa de motivar los ajustes que permitan un equilibrio de poderes, y en particular, un manejo acertado del servicio exterior.

Durante el siglo XIX, las constantes rivalidades entre el partido liberal y el conservador, producto de la falta de definición acerca del modelo centralista o federalista que enfrentó a Bolívar y Santander, haría que cada vez que llegaba al poder el partido contrario se crearía una nueva constitución lo que hizo que Colombia llegara a tener ocho constituciones en ese siglo, sin que ninguna de estas constituciones representara un acuerdo unánime de los colombianos sobre

⁸⁷² Op Cit. GILHODES, p. 176.

⁸⁷³ El reciente caso del magistrado Jorge Pretel, expresidente de la corte constitucional, la denuncia de algunos legisladores por sentirse presionados en su decisión por acabar con el consejo superior de la judicatura, o incluso el actual proyecto de reforma política en la búsqueda del equilibrio de poderes, es una muestra determinante de la importancia de llevar a cabo estas transformaciones.

los asuntos fundamentales que se vivían por aquellos días. Sin embargo, la constitución de 1886 que rigió durante 105 años no fue la excepción, sino que consiguió la implantación de un Estado autoritario reforzando el modelo centralista, fortaleciendo la iglesia católica, limitando el comercio, las libertades personales, y restringiendo la opinión ciudadana. Por lo tanto, las reformas que se comenzaron hacer en el siglo XX, demuestran la preocupación por abrir espacios de participación incluyentes, fortaleciendo el régimen democrático permitiendo la posibilidad de que el pueblo también pudiera controlar los gobernantes elegidos.

La constitución de 1991, fue más incluyente, reconociendo la soberanía popular, representada por sus delegatarios a la Asamblea constituyente que la originaría. Colombia es un estado social de derecho, puesto que la forma de gobierno es el régimen presidencial en el cual el centro del poder político del estado se radica en el presidente, sin embargo el presidente no es el único mando de poder, pues existe un sistema de autonomías relativas de las ramas del poder público. Tanto el congreso como el presidente son elegido por voto popular, por lo tanto, cuenta con la aprobación del pueblo colombiano, volviéndolo un régimen democrático. El presidente tiene el título de jefe de estado, jefe de gobierno, jefe de administración pública, jefe de las fuerzas armadas, también tiene la posibilidad de nombrar sus ministros y secretarios para que lo acompañen durante su gobierno.

De acuerdo con el artículo 190 de la constitución colombiana “El presidente de la república será elegido para un periodo de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley... en caso de que ninguno de los candidatos consiga mayoría absoluta en la primera votación se llevara a cabo de una segunda tres semanas después en la que participaran los dos candidatos más votados, él elegido será aquel que más votos obtenga.

Cesar Gaviria en un discurso ante la Asamblea Constituyente menciona los grandes anhelos que estaba manifestando el pueblo colombiano:

“Después de más de 200 años, ha quedado claro que la separación de poderes públicos no es garantía suficiente contra los abusos. Tampoco lo es la enumeración detallada de las facultades de quien detenta autoridad. Lo que falta es atribuir a los ciudadanos y crear mecanismos para que éstos lo ejerzan pacífica y ordenadamente de manera directa por vías institucionales en cualquier momento y lugar. Eso precisamente es lo que hace una Carta de Derechos y Deberes como la que sometemos a estudio de esta Asamblea: trasladar poder al ciudadano común para que cuando sea tratado arbitrariamente, tenga una salida diferente a la agresión, la protesta incendiaria o la resignación sumisa y alienante. Lo que proponemos, y lo que es correcto en una democracia, es que el ciudadano acuda ante un juez, ante el defensor de los Derechos Humanos o ante la jurisdicción constitucional encabezada por la Corte constitucional. (Gaceta Constitucional número 1, 1991: 17-18)”⁸⁷⁴.

CHOMSKY en “El miedo a la democracia” subraya un fragmento de la historia en que reconoce con suma firmeza la importancia de empoderar al pueblo, desde su carácter soberano, para evitar que el Estado ejerza en su contra de manera arbitraria.

“un Estado despótico puede controlar a su enemigo interno mediante la fuerza, pero cuando el Estado pierde su arma, se requieren otros dispositivos para impedir que las masas ignorantes interfieran en las cuestiones públicas, que no son asunto suyo (...) el problema de “poner al público en su lugar” pasó a un primer plano con lo que un historiador denomina “el primer gran estallido de pensamiento democrático en la historia”, la revolución inglesa del siglo XVII. Este despertar de la plebe en general suscitó el problema de cómo contener la amenaza. Las ideas libertarias de los demócratas radicales fueron consideradas ofensivas por la gente respetable. Estas ideas favorecían una educación universal, asistencia sanitaria garantizada y democratización de la ley, que era visto como amenazante ya que pretendía “sublevar a la plebe...contra los hombres de gran valía del reino, con el fin de arrastrarlos a asociaciones y combinaciones entre los unos y los otros... contra todos los lores, la burguesía, los ministros, los abogados y los hombres ricos y pacíficos (...)temibles eran los trabajadores y predicadores itinerantes que hacían llamamientos en favor de la libertad y la democracia. (...) nunca habrá un mundo justo mientras nos hagan las leyes caballeros y señores, que son elegidos por temor y no hacen más que oprimirnos, y no conocen los males del pueblo”⁸⁷⁵.

⁸⁷⁴ GUZMAN Alejandro, “*Democracia participativa en Colombia: Un sueño veinte años después*”, en: http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas8%282%29_2.pdf (consultado el 5 de abril de 2015)

⁸⁷⁵ CHOMSKY Noam, “*El miedo a la democracia*”, Barcelona, 1997, p.342-343.

Colombia es un país constitucionalmente presidencialista por medio de la imagen del presidente de la república. Las funciones del presidente son administrar temas de relaciones internacionales y mantener la seguridad internacional. Además de esto el presidente puede poner en marcha acuerdos internacionales siempre y cuando estén aprobados por el congreso.

La Constitución de 1991 propone en su artículo 9 que: “(...) las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”⁸⁷⁶

En el artículo 189: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

1. Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos
2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar los agentes diplomáticos y consulares recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.
3. Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República (...)
6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso (...)
13. Nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos y nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley. **En todo caso el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes**⁸⁷⁷.

Haciendo referencia de esta manera a la soberanía nacional, y al derecho internacional por el cual deben regirse todos los Estados.

⁸⁷⁶ Constitución Política de Colombia, 1991, varias ediciones, artículo 9.

⁸⁷⁷ Ibid, artículo 189

En Colombia la toma de decisiones está orientada bajo el modelo político que rige al país, es decir el modelo presidencial. Este sistema consiste en la división del poder estatal en tres ramas, Ejecutiva, Legislativa y Judicial, en la que cada uno adquiere funciones específicas, pero que incentivan a la cooperación mutua, creando una interdependencia necesaria para el eficaz funcionamiento del Estado.

El sistema presidencialista colombiano ha establecido que aquel que es elegido presidente, será Jefe de Gobierno, es decir el encargado de los objetivos y la política interna del país, y Jefe de Estado, es decir quien representa la soberanía del país en el exterior y por ende es el encargado de la toma de decisiones en cuanto a la política exterior del país.⁸⁷⁸

I. El presidente como Jefe de Estado

El modelo presidencialista colombiano le da la facultad de Jefe de Estado, por lo que se considera la representación de la soberanía internacional, tiene el poder en la toma las decisiones en cuanto a la política externa del país. Sin embargo este es evaluado no sólo por aquellos que hacen parte del gobierno colombiano sino por especialistas en los asuntos políticos. Es así pues que se han establecido ciertos criterios a partir de los cuales se evalúa la implantación de la política exterior como lo propone el escritor Barrilleaux, Ryan J. Aspectos que no solo evalúan al presidente y sus decisiones sino el proceso y la efectividad que tienen estas decisiones.

El autor en el libro *“The Presidency and Public Policy Making”* menciona aquellos criterios por los cuales deben ser evaluadas las actuaciones de los presidentes a la hora de tomar decisiones en cuanto a la política exterior, uno de los aspectos más importantes es que el presidente a la hora de actuar debe tener en claro la dirección de la política que va a llevar a cabo y el diseño de la misma, para que a la hora de resolver los problemas que afectan al país este sea capaz de

⁸⁷⁸ Soacha Nelson, “Régimen presidencial en Colombia”, en: <http://www.escuelagobierno.org/inputs/regimen%20presidencialista.pdf>, (consultado el 3 de abril de 2015).

manejarlo de la mejor manera, además de esto la organización del programa que efectúe el presidente es esencial para obtener buenos resultados, por lo que este es un criterio que también se debe tener en cuenta a la hora de evaluar la labor presidencial.

II. El presidente como Jefe de Gobierno

El modelo presidencial no sólo pone al presidente como Jefe de Estado, dándole la facultad de decisión frente a la política exterior del país de manera independiente sino además lo pone como Jefe de Gobierno, por lo cual este debe actuar conforme a las necesidades de la nación como tal, para así de esta manera alcanzar los objetivos que este propone para el país internamente hablando. Es así pues que las decisiones que toma a nivel externo deben ser tomadas estrictamente a partir de la política interna en tanto tendrá repercusiones en ella y de manera directa en la población.

Un elemento adicional para la discusión corresponde a una de las sentencias más determinantes, contundentes y estudiadas de THOREAU, en "*El ensayo de la desobediencia civil*" donde empieza diciendo:

"Acepto de todo corazón la máxima: "El mejor gobierno es el que gobierna menos" y me gustaría verlo puesto en práctica de un modo más rápido y sistemático. Pero al cumplirla resulta, y así también lo creo, que "el mejor gobierno es el que no gobierna en absoluto"; y, cuando los hombres estén preparados para él, ése será el tipo de gobierno que tendrán. Un gobierno es, en el mejor de los casos, un mal recurso, pero la mayoría de los gobiernos son, a menudo, y todos, en cierta medida, un inconveniente. Las objeciones que se le han puesto a un ejército permanente (que son muchas, de peso, y merecen tenerse en cuenta) pueden imputarse también al gobierno como institución. El ejército permanente es tan sólo un brazo de ese gobierno. El gobierno por sí mismo, que no es más que el medio elegido por el pueblo para ejecutar su voluntad, es igualmente susceptible de originar abusos y perjuicios antes de que el pueblo pueda intervenir. El ejemplo lo tenemos en la actual guerra de México⁸⁷⁹, obra de relativamente pocas personas que se valen del gobierno

⁸⁷⁹ Estados Unidos le declara la guerra México, con el pretexto de supuestas ofensas por parte de los mexicanos. Se toma Veracruz, usurpa la mitad de su territorio y firma la paz de Guadalupe-Hidalgo. Estuvo promovida básicamente por intereses económicos: el algodón, por una parte; las industrias fabriles del Norte, por otra. Y en el fondo de todo ello, la ampliación de territorios en los que la esclavitud fuera legal, como procedimiento para mantener la economía norteamericana del momento.

establecido como de un instrumento, a pesar de que el pueblo no habría autorizado esta medida"⁸⁸⁰.

A Thoreau el considerado padre del pacifismo, ambientalismo y anarquismo, le parece importante, como a varios otros autores, que el Estado limite su actuar en contra de los individuos y que el individuo reconozca su poder en la democracia actuando legítimamente frente a las arbitrariedades de sus gobernantes.

El modelo presidencialista funciona, aunque enmarcado en las facultades que se le ha otorgado en Colombia, dista de poder mantenerse en equilibrio frente al poder. La historia de los gobernantes en Colombia, recuerda siempre, cómo sus administraciones no han sido nunca determinantes en cuanto a las transformaciones sociales se refieren. De igual manera ocurre en cuanto a la política exterior. Como se mencionó en la introducción y se buscó comprobar en el transcurso del presente documento, el exceso de discrecionalidad que emana de la Constitución nacional y que recibe el Presidente, limita ampliamente cualquier esfuerzo por estructurar una política exterior que no se aferre a los acontecimientos de coyuntura, sino que tenga una mirada más holística que pase por encima de los cuatrienios y que se proyecte en el horizonte de la dinámica de la interacción entre Estados que exige la globalización.

En la medida en que se limiten de alguna manera las facultades presidenciales para nombrar agentes del servicio exterior, que se aparten de los méritos y de las necesidades apremiantes en la representación del país en otros Estados, es muy probable que junto con otras estrategias para mejorar la imagen del país, atraer inversión extranjera, promover el turismo de extranjeros en Colombia entre otros, la política exterior del país, contribuya también en el engranaje del desarrollo y la prosperidad para los colombianos.

4. Para finalizar y abrir el debate académico, surgió como parte de las lecturas y los debates con diferentes personajes públicos vinculados con el tema de las

⁸⁸⁰ ESCALES Vanina, "Henry David Thoreau: Desobediencia Civil y otros Textos", Editorial Utopía Libertaria, s.f., p.41.

decisiones de política exterior, la posibilidad de recrear una teoría que se asemeje en sus variables a la teoría “centro-periferia”, pero que en esencia, reconozca la importancia de la “periferia” como un escenario propicio para la reivindicación política, económica, social y cultural.

Antes de continuar, se recordará que Raúl Prebisch y Celso Furtado desde la CEPAL en el período de la guerra fría, desarrollaron la noción de una dualidad centro-periferia, que describía el orden económico mundial conformado por un centro-industrial-hegemónico que determina las relaciones económicas de desigualdad con una periferia-agrícola-subordinada. Según esta teoría, la desigual relación entre el centro y la periferia es el mayor obstáculo para el desarrollo.

La propuesta teórica que se sugiere en estas conclusiones, recoge la importancia del quehacer local enmarcado en el entorno global, pero identifica a los llamados países de periferia como los protagonistas de la nueva lectura del contexto mundial, otorgándoles un reconocimiento e importancia muy significativo, toda vez que a través de su autoconocimiento, logren resolver las respuestas a las preguntas que habían sido resueltas con anterioridad por otros modelos, países o academias.

La premisa fundamental de esta nueva teoría es el traslado del centro hacia las culturas ancestrales, hacia la construcción de un concepto de Nación que en realidad le pertenezca a los Estados, en donde, aun manteniendo la lengua, la religión y las costumbres heredadas de la conquista, se asimilen de una manera que permita construir desde adentro y no repetir de manera descontextualizada desde afuera.

Todos los pueblos en su proceso de evolución y desarrollo, han recorrido en la historia los caminos que les han permitido asimilar y producir lo que es mejor para ellos. No existe un escenario que haya permanecido estático, sino por el contrario, todas las teorías sociales avanzan hacia la complejidad, hacia

escenarios en donde la interacción de variables crean nuevos caminos y nuevas formas que se acercan o repelen a los entornos sociales, pero que siempre funcionarían mejor si se construye una plataforma común dentro de la sociedad, capaz de incluir lo que nunca se interiorizó del pasado, con el potencial geográfico, cultural, ancestral, desde los entornos locales; que reconozca el presente con todos los matices que el mundo globalizado exige, en la búsqueda de una aproximación certera al siglo XXI.

Se necesita entonces hacer una lectura de las condiciones de los países de la periferia para dirigirlos hacia el centro y de esa manera, aportar las herramientas necesarias para que su población reciba también los beneficios que la globalización propone, en un escenario incluyente, digno y más acorde con los logros históricos de la condición humana.

5. Si bien la política exterior de los países puede no ser tan próxima al promedio de sus habitantes, es muy probable que para el caso colombiano, lo sea aún menos. Habría que iniciar pensando en que la política cotidiana, la del seguimiento a los recursos públicos, o a las elecciones populares, tendría que ser más cercana al promedio de la población, sin embargo, es cierto que no se puede hablar de una cultura política suficientemente fuerte en el caso colombiano. El 15 de junio de 2014 se llevó a cabo la segunda vuelta de las elecciones para presidente 2014-2018. Sin embargo, en el contexto del mundial de fútbol, la victoria de Colombia frente a Grecia en el primer partido el 14 de junio, contribuyó a que la importancia de la elección que volvía a enfrentar propuestas de guerra y paz, tal como ha sido el gran debate electoral en las últimas décadas, se diluyera por completo en la emoción generalizada del fútbol.

Las artimañas de las dos campañas más fuertes en el poder, determinarían el destino de Colombia por los siguientes 4 años, sin reconocer que la posibilidad de ejercer en lo internacional, se debe sentar en la estabilidad interna de un país. Antes de lograr posiciones importantes en el concierto de naciones, debería darse un escenario de estabilidad producto de los acuerdos entre actores políticos, armados, financieros, productivos, académicos, entre otros. De otra

manera, el sin sabor, producto de una derrota deportiva, podría generar más violencia que la acontecida en el marco del conflicto armado colombiano. Como dijera García Márquez, “Tenemos en el mismo corazón la misma cantidad de rencor político y de olvido histórico. Un éxito resonante o una derrota deportiva pueden costarnos tantos muertos como un desastre aéreo. Por la misma causa somos una sociedad sentimental en la que prima el gesto sobre la reflexión, el ímpetu sobre la razón, el calor humano sobre la desconfianza”.⁸⁸¹

Y es esta profunda irracionalidad la que nos lleva a considerar más beneficios en el actuar individual que en la necesidad apremiante de consolidar esfuerzos por conseguir resultados para más personas. No en vano, los dos candidatos, el de la guerra y el de la paz hicieron más esfuerzo en desprestigiarse entre ellos que en ofrecer propuestas viables. Incluso en el umbral de las elecciones, en las horas previas al inicio de la jornada electoral, se seguían escuchando críticas al contrincante además de las promesas más generosas y paradójicas que se pudieran haber escuchado en la historia política reciente de Colombia.

El mal que le han hecho a Colombia las castas políticas amañadas en el poder y que no han sembrado más que en sus bolsillos y en el de los suyos, puede traducirse en la consolidación de un sistema perverso en donde el fútbol de coyuntura pueda ser más importante que el destino de la paz o de la guerra, del trabajo para colombianos o la venta del país a multinacionales y grupos económicos extranjeros. El pan y circo acostumbrado, ha incrementado la inconsciencia, la falta de respeto e inclusive la total indiferencia. La ausencia de nuevos líderes que no sean los hijos de los Gómez, Lara, Galán, Gaviria, Pastrana, Santos, Lleras, Uribe, Ospina, López o algún otro que se me escapa, es la eterna ponzoña con la que Bolívar y Santander no lograron repartir la libertad, igualdad y fraternidad y por el contrario, impusieron sin mayores discusiones modelos que perpetuaban entre los criollos herederos de España el colonialismo; entre los inmigrantes judíos sefarditas en Antioquia sus ganas de sacar el

⁸⁸¹ García Gabriel, “*Por un país al alcance de los niños*”, Misión Ciencia Educación y Desarrollo, en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-179534> (consultado el 14 de junio de 2014)

máximo provecho de los negocios que más puedan; o de los inmigrantes turco-libaneses, de finales de siglo XIX, los negocios de la tierra, ganadería, luego la política y posteriormente la parapolítica. Lo que concluyó en la construcción de un país de élites regionales enfrentadas con el único interés de seguir exprimiendo la savia nacional, al margen totalmente de lo que puede ser mejor para el país y comprometidos ampliamente con mantener sus privilegios y conquistas.

6. Se considera que la hipótesis se comprueba.

Los dirigentes del Estado colombiano deben realizar diversos ajustes para consolidar una estrategia de política exterior que promueva la prevalencia de la paz y los intereses de la nación y así asegurar la prosperidad y el desarrollo integral de los colombianos. Sin embargo, teniendo en cuenta el objetivo particular del presente estudio correspondiente a la necesidad apremiante de limitar las funciones presidenciales vinculadas con la formulación de la política exterior y la determinación de los nombramientos de los funcionarios del servicio exterior, se considera lo siguiente:

Debe escribirse un documento, que trascienda períodos presidenciales, que se constituya como una política de Estado, enmarcada en el contexto de la globalización, pero haciendo una lectura acertada del potencial del país, de sus posibilidades regionales y locales, de su enorme capacidad de liderazgo, de la privilegiada ubicación geoestratégica, de su inigualable condición de país Atlántico, Pacífico, Caribe, Andino, Amazónico y todo lo que eso conlleva. Esta formulación conjunta debe convocar a todos los actores vinculados con las relaciones internacionales colombianas. Deberían participar el ministerio de relaciones exteriores, la comisión asesora de relaciones internacionales, la comisión segunda del congreso, las universidades que estudien temas afines, los ministerios que manejan temas cercanos a las relaciones internacionales, representantes de las regiones y los entornos locales, los gremios económicos, las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con temas internacionales (nacionales y extranjeras) y por supuesto, la presidencia de la república.

A partir de la Estrategia Conjunta de Política Exterior ECPE, se podrá:

1. Reconocer con claridad, qué mecanismos de selección, formación, y promoción deberían tener los funcionarios del ministerio de relaciones exteriores. Los nombramientos serán por méritos, limitados a los funcionarios de carrera diplomática a excepción de aquellos que correspondan a la necesidad imperiosa del ejercicio especializado de algunas funciones. Sin embargo, debe entenderse que las particularidades de los países con los que se tienen relaciones diplomáticas, exigen una apertura adicional a los procedimientos y disposición estándar representadas en la ECPE.
2. La ECPE ampliará las facultades del ministerio de relaciones exteriores para planear y coordinar las actividades que permitan potencializar su condición rectora de la política exterior del país y aunque deban servir para los propósitos del presidente y particularmente de la nación, se regirán por el espíritu que motivó la Estrategia Conjunta de Política Exterior Nacional.
3. La ECPE promoverá la independencia, soberanía y autodeterminación en las decisiones de Política Exterior, sobre la base del respeto al Derecho Internacional y a la importancia de no ejercer injerencia, ni permitirla. Se buscará el ejercicio de la reciprocidad en las relaciones internacionales. Ejerciendo en la relación con los demás Estados, en proporción al trato que se le ofrezca a los connacionales colombianos. Se pedirá visa a los nacionales de los países que la soliciten y en igualdad de procedimientos para obtenerla.
4. La ECPE determinará las prelación de la política exterior colombiana, si bien la Constitución de 1991 priorizó en particular las relaciones de Colombia con Latinoamérica, habrá una apertura global, reconociendo que hay regiones con quienes se puede tener mayor potencial en términos de relaciones internacionales.
5. La ECPE, propondrá los lineamientos desde donde se debe promover la imagen del país, en donde sea evidente que los representantes de Colombia, serán los mayores promotores en ésta materia. La Agencia Nacional de Televisión como garante de lo que se produce y se reproduce en materia de televisión, hará seguimiento a que no se sigan produciendo series, novelas, películas o documentales que promuevan la mala imagen del país, ya sea nacional o extranjero quien la produzca.
6. La ECPE limitará las decisiones presidenciales en cuanto a la política exterior. Disminuyendo el impacto de la relación presidencialismo-personalismo. Si bien

el inciso 2 del artículo 189 de la Constitución Nacional le permite al presidente: “Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”⁸⁸², solo deberían ser nombrados funcionarios que no pertenezcan a la carrera diplomática, cuando sea ampliamente comprobable la necesidad de su *expertis*. De otro modo, se buscará que el proceso de formación de los diplomáticos se amplíe hacia las nuevas disciplinas que se reconozcan importantes para el eficiente ejercicio de la política exterior del país.

En el momento en que Colombia aprenda de su instinto y de su historia, podrá interpretar su realidad y formular políticas que generen “el país que nos hemos negado” en el marco de una sociedad que salga adelante y haga frente a la dinámica del mundo. Cuando quienes nos dirijan sean colombianos de esencia y experiencia y no de nacimiento y casualidad, entonces se podrán configurar políticas públicas acertadas que conjuguen nuestras necesidades, inquietudes e intereses en el tiempo. Si continuamos copiando sin leer nuestro entorno, ni comprender nuestro contexto, seguiremos girando en círculos sin rumbo y sin futuro⁸⁸³.

⁸⁸² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Art 189, Varias Ediciones.

⁸⁸³ ROJAS Héctor, “Made in the world is Better: Las Misiones Económicas en Colombia y Nuestro Descreimiento Ancestral”, en: Revista Fac de Ciencias Económicas, Univ Militar Nueva Granada, Vol XV – No. 1, Bogotá, Jun 2007

BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS EN MEDIO FÍSICOS

LIBROS

- ACCION SOCIAL, “*La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia*”, 2005, Presidencia de la República de Colombia.
- AGUILAR Alfonso, “*Teoría y Política del desarrollo latinoamericano*”. UNAM, México, 1967
- AGUIRRE Iñaki, “*Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico*”, en ALDEOCA Francisco y KEATING Michael, “*Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*”, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- AHUMADA, Consuelo El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana, Angora Editores, Bogotá, 1996.
- ALBERDI Ricardo, “*Introducción crítica al estudio del marxismo*”, s.f., Desclée de Brouwer,
- ALCALDIA MAYOR, “*Misión de Bogotá Siglo XXI*”, Alcaldía Mayor de Bogotá, 1992.
- ALVAREZ José, “*El interés nacional en Colombia*”, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.
- ALTHUSSER Louis, “*Montesquieu La política y la historia*”, Barcelona, Editorial Ariel, 1974
- ARANA Roberto y GODOY Horacio, *Colombia y Estados Unidos: Los cambios políticos en la región: una aproximación*, Universidad del Norte, Departamento de Historia, Barranquilla, vol. 15, n° 1, 2007
- ARDILA Martha, “*Colombia: ¿Una potencia en desarrollo?: escenarios y desafíos para su política exterior*”. Stefan Jost, Konrad-Adenauer-Stiftung. Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2012.
- ARENAL Celestino, “*Introducción a las relaciones internacionales*”, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

- ASOCIACIÓN INTERAMERICANA PARA LA DEFENSA DEL AMBIENTE, *Al Gore: Colombia debe elegir entre el oro y el agua*, Mayo 14 2014.
- BALBOA Manuel, “*El grupo asesor de las naciones unidas en el departamento de planeación*”, en: *Economía Grancolombiana*, Vol. 1, No. 3, Bogotá, 1959.
- BANK OF LONDON AND SOUTH AMERICA, *Montly Reports*. 17 April 1923.
-, *Montly Reports*. 22 May 1923.
- BARBÉ Esther, “*Relaciones Internacionales*”, 2003, Madrid.
- BECK Ulrich, “*¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*”, Ediciones Paidós Ibérica, 2004.
- -----, “*La mirada cosmopolita o La guerra es la paz*”, Ediciones Paidós Ibérica, 2005.
- -----, “*La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*”, Ediciones Paidós Ibérica, 2006.
- BOISIER, Sergio. “*la odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización*”, 2002.
- BORDA Sandra, “*El estado de los estudios internacionales en Colombia*”, Colciencias, Bogotá, 2007.
- BUITRAGO R, “*La Política exterior de Colombia en el siglo XX. Un breve repaso histórico a nuestra política internacional*”, Fundación Universitaria Konrad Lorenz, Colombia, Volumen 1, Febrero de 2006.
- BUSHNELL David, “*Colombia una nación a pesar de sí misma*”, Ed. Planeta, Bogotá, 2004.
- CALDUCH R, “*Relaciones Internacionales*”, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991.
-, “*Dinámica de la sociedad internacional*”, CEURA, Madrid, 1993
- CARR Ed, “*¿Qué es la Historia?*”, Seix Barral, Barcelona, 1969.
- CARVAJAL Leonardo, AMAYA Rodrigo “*La política exterior de la administración Uribe*”, Universidad Externado, Bogotá, 2005.

- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, “*Descentralización: México*”, Bogotá D.C, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, 2005.
- CHEVALLIER Jean-Jacques, “*Las grandes obras políticas desde Maquiavelo hasta nuestros días*”, Editorial Temis, Bogotá, 1987.
- CHOMSKY Noam, “*El miedo a la democracia*”, Grijalbo, Barcelona, 1997.
- CLAVIJO Sergio, “*Política Fiscal y Estado en Colombia, Banco de la República y Universidad de los Andes*”, Bogotá 1998.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Ediciones LEYER, Bogotá 2012.
- CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, 1917, Varias Ediciones.
- CURRIE Lauchlin, “*Evaluación de la asesoría económica a los países en desarrollo: El caso colombiano*”, CEREC, Bogotá 1984.
- CURRIE Lauchlin, *The role of Economic Adviser in Developing Countries*, 1984
- DALLAMEGRA Luis, “*Claves de la política exterior de Colombia*”, Consejo nacional de investigaciones científicas e ideológicas. México. Enero de 2012.
- DE JOUVENEL Bertrand, “*La soberanía*” Editorial Comares, 2000.
- DEAS Malcom, OSSA Carlos, “*El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social*”, Fedesarrollo Fondo Cultural Cafetero, Bogotá, 1994.
- DEL ARENAL Celestino, “*Introducción a las relaciones internacionales*”, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO, “*Informe sobre derechos humanos Colombia 1999*, Oficina Informativa de los Estados Unidos de América”, Bogotá, 2000.
- DÍAZ, S. “*Via la carrera diplomática y consular propuestas y reflexiones*”. Bogotá. Ministerio de Relaciones Exteriores. 1993.
- DIEZ DE VELASCO Manuel “*Las organizaciones internaciones*”, Novena Edición, Tecno, Madrid, 1996.
- DNP, “*Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal: Informe final de la Misión para la Descentralización*”, DNP, Presidencia de la República, 1995.
- DNP, *Informe Final del Comité de Desarrollo Económico*, Bogotá: Banco de la República, 1951.

- DOUGHERTU J y PFALTZGRAFF Robert, *“Teorías en pugna en las relaciones internacionales”*, Ed. S.R.L, Argentina, 1993
-,, *“Contending Theories of International Relations”*, Harper & Row Publishers, New York, 1981
- DOUGHERTY James, *“Teoría en pugna de las relaciones internacionales”*, Grupo editorial Latinoamericano,1993.
- EDWARD S, y Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, Brookings Institution, Washington D.C., 1973.
- ESCALES Vanina, *“Henry David Thoreau: Desobediencia Civil y otros Textos”*, Editorial Utopía Libertaria, s.f.
- FEDESARROLLO, *“Misión de política exterior de Colombia”*, Fedesarrollo, BID, CAF, Bogotá, 2010.
- FERNÁNDEZ DE SOTO Guillermo, *“La ilusión posible: Un testimonio sobre la política exterior colombiana”*.Ed. Norma, Bogotá, 2004.
- FESCOL, Cepei, *Colombia y Estados Unidos: Desafío de una alianza*, Policy paper, Bogotá 2004.
- FUNDACION KONRAD ADENAUER STIFTUNG, *“Colombia: ¿una potencia en desarrollo?”*, Primera edición. Colombia. Stefan Jost, mayo de 2012.
- GARAY Luis *“Globalización y Crisis, ¿Hegemonía o corresponsabilidad?”*, Tercer Mundo Editores y Colciencias, Bogotá, 1999
- GARCÍA Héctor, *“La paradiplomacia mexicana: Años recientes”*, Puebla, Tesis de grado. Universidad de las Américas de Puebla, Facultad de Relaciones Internacionales, 2009.
- GARCÍA M Gabriel, *“Por un país al alcance de los niños”*, Misión de Ciencia Educación y Desarrollo, Bogotá, 1995
- GARIAZZO Alicia, *“Tratados de libre comercio y desafíos competitivos para Chile : la extensión de la ISO 9000”*, Montevideo : CINTERFOR, 2006
- GILHODES Pierre, *“La política exterior de Colombia”*, en: BLANQUER Jean-Michel, GROS Christian, *“Las dos Colombias”*, Editorial Norma, Bogotá, 2002.
- GIRALDO Marcela, *“Plan Nacional De Desarrollo 1998-2002”*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Tomo II, Bogotá, 2003.
- GUERRERO Daniel, *“Análisis de discurso de la política uribista de seguridad. El caso del bombardeo a Ecuador”*, 2013.

- *Hacia el Pleno Empleo, Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo*, Biblioteca Banco Popular, Divulgación Económica y Social, Bogotá, 1970.
- HARDT Michael, NEGRI Anthony,. *“Imperio”*, Buenos Aires: Paidós, 2002.
- HEINE Jorge, *“Enfrentando los cambios globales*, Ediciones Dolmen, Santiago de Chile, 1993.
- HELLER Hermann, 1891-1933. *“Teoría del Estado”* Editorial Comares, 2004
- HOBBS Thomas, *“Del Ciudadano y Leviatán”*, Editorial Tecnos, 1993.
- HOBSON John Atkinson, *“Imperialismo”*, Ed. Capitan Swing, Londres, 2009.
- HOLGUIN María Ángela. *“Memorias al Congreso 2011-2012”*. 20 de Julio. Bogotá: Julio 2012.
- HOLSTI K. J. *“The dividing discipline. Hegemony and Diversity in International Theory”*, Boston, 1985, En: DEL ARENAL Celestino, *“Introducción a las relaciones internacionales”*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.
- HORKHEIMER Max, *“Teoría crítica”*, Amorrortu, Buenos Aires, 2008.
- KANT Immanuel, *“Sobre la paz perpetua”*, Editorial Tecnos, 1994
- KANT Immanuel, *“Introducción a la teoría del derecho”*, Marcial Pons, 1997.
- KAPLAN Marcos. *“Aspectos del estado en América Latina”* Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM., 1985.
- KELSEN Hans, *“Teoría pura del derecho”*, traducción de Roberto Vernengo, México, UNAM, 1986.
- KEMMERER y el Banco de la República, *Diarios y Documentos; Colección bibliográfica del Banco de la República*, 1994.
- KRUGMAN Paul, OBSTFELD Maurice, *“Economía Internacional, Teoría y Política”*, Mc Grw Hill, España 1995.
- ILASKI Harold *“La crisis de la democracia”*, Ediciones Siglo Veinte, 1950
- LEFORT Claude, *“Le travail de l’oeuvre Machiavel”*, Ediciones Gallimard, París, Francia, 1972.
- LONDOÑO Julio, *“Cuestiones de límites de Colombia”*, Editorial Retina, Bogotá, 1975.
- LÓPEZ Alfonso, *“Grandeza y decadencia de las relaciones internacionales de Colombia”*, Conferencia, Corporación Foro Regional, Medellín, 1981.
- LLORENTE María Victoria. *“Reconocer la guerra para construir la paz”*, Cerec; Uniandes, 1999.

- LOCKE John, “*Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*”, Alianza Ed, Madrid, 2004.
- MAQUIAVELO Nicolás, “*El príncipe*”, Edición Norma, Bogotá, 1987
- MARTÍNEZ, Astrid, comp. “Violencia y crimen: ensayos en memoria de Fernando Gaitán Daza” Universidad Externado de Colombia.
- MARX Karl, “*El capital: crítica de la economía política*”, Siglo Veintiuno, 1981.
- MELO Gabriel. “*El estado y la constitución*”, Temis, 1967.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, Departamento Nacional de Planeación, “El desarrollo Agropecuario en Colombia”, Informe Final, Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Mayo de 1990.
- MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO, “*abc del acuerdo comercial con la unión europea*” ,Bogotá, 2012
- MISION DE ESTUDIOS DEL MERCADO DE CAPITALLES, Informe Final, Santafé de Bogotá, mayo de 1996, Ministerio de Hacienda, Banco Mundial, Fedesarrollo
- MISION CHENEERY “*La dimensión internacional y macroeconomía del empleo*”,Presidencia de la República, Bogotá, 1985.
- MISION RURAL “*Transición Convivencia y Sostenibilidad*”, Presidencia de la República, Colombia, 1998.
- MONTESQUIEU Charles, “*El espíritu de las leyes*”, Barcelona, Ediciones Orbis, 1972
- MORGENTHAU Hans. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.
- MRE, “*Actuar en el Mundo. La política Exterior Colombiana frente al siglo XXI*” República de Colombia, Ministerio de Relaciones Internacionales. Introducción, p. A1.
- MYRDAL Gunnar, “*La pobreza de las naciones*” Siglo Veintiuno Editores, 1898
- OCAMPO José Antonio y RAMIREZ Manuel, “*Conclusiones y Recomendaciones de la Misión de Empleo, en: Economía Colombiana*”, No. 184- 185 Agosto - septiembre de 1986.
- OSPINA William, “*La Franja Amarilla*”, Editorial Norma, Bogotá, 1997.
- PALACIOS Marco, “*Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994*”, Editorial Nova, Bogotá, 1995.

- PALOMARES Gustavo, “*Relaciones internacionales en el siglo xxi*”, 2ª Ed, Tecnos, 2006.
- PARDO Rodrigo, TOKATLIAN Juan, “*Política exterior colombiana ¿de la subordinación a la autonomía?*”, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1988.
- PARDO Rueda Rafael, *La historia de las guerras*, 1ª ed., Ediciones B Colombia S. A., 2008.
- PARDO, Rodrigo. “La política exterior del presidente Cesar Gaviria Trujillo” Sección: Política Exterior de Colombia. Universidad de los Andes. 2005.
- PASTRANA Arango Andrés, *Informe al congreso 1998-1999, Integración y fortalecimiento de una política multilateral*, Presidencia de la República, Bogotá, 1999.
- PASTRANA Arango Andrés, *Informe al Congreso 1999-2000*, Presidencia de la República, Bogotá, 2000.
- PEARSON Frederic, “*Relaciones Internacionales*” ,4aEd, McGrawHill, Barcelona
- PERRY Guillermo, “*Misión de desarrollo del Mercado de Capitales*”, en: Debates de Coyuntura Económica, Fedesarrollo, septiembre de 1996.
- PIRAQUIVE Alexandra, “*La letramenuda del TLC*”. Bogotá: GEW Ltda, 2007.
- PIRAQUIVE Alexandra, “*Una Mirada al TLC: preparados o preocupados*”, Editorial MIRA, Bogotá, 2004.
- POULANTZAS Nicos. “*Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*”, Siglo veintiuno editores, Colombia, 1997.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Misión Economía y Humanismo - ESTUDIO SOBRE LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO DE COLOMBIA*- Bogotá, D.E., septiembre de 1958
- RAWLS John, “*Teoría de la Justicia*”, Tercera edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 2000
- RICOEUR Paul,. “*Ideología y utopía*” Gedisa, Barcelona, 2003.
- ROBERTSON, R. “*Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad*». *Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*”,. Madrid, Ed. Trotta, 2003
- RODRIGUEZ Carolina, “*El manejo de la política exterior durante el gobierno de Andrés Pastrana y la incidencia de Estados Unidos y la Unión Europa*”, Universidad del Rosario, Bogotá, 2010.
- ROMERO Enrique,. “*Tratado de Libre Comercio: Análisis desde la perspectiva del derecho económico*”, Costa Rica : Universidad de Costa Rica, 2006.

- ROUSSEAU Jean-Jacques, *“El Contrato social”*, Espasa-Calpe, Madrid, 2003.
- ROZO Eduardo, *“Evolución de las ideas políticas”*, Universidad Externado de Colombia, 1980.
- SABINE George, *“Historia de la teoría política”*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- SAID Edward, *“Cultura e imperialismo”*, Anagrama, Buenos Aires, 2012.
- SAID Elías, *“Migración, desarrollo humano e internacionalización”*, México D.C, Universidad del Norte, 2011
- SALOMON Mónica, *“la Teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Dialogo, disidencia, aproximaciones”*. Madrid. 2002.
- SAMPER Ernesto, *“El salto social”*, DNP, Bogotá, 1994.
- SCHUSCHNY Ricardo, DURÁN Lima, DE MIGUEL Carlos, *“Política comercial de Chile y los TLC con Asia : evaluación de los efectos de los TLC con Japón y China”*. Santiago, CEPAL, 2008.
- SCHWARTZ Pedro, *“En busca de Montesquieu Democracia y Mundialización”*, Madrid, Real academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005.
- SCHWARZENBERGER Georg, *“La política del poder. Estudio de la sociedad internacional”*, Buenos Aires, 1960, p. 3. Tomado de: Ortiz, E. *“El estudio de las relaciones internacionales”*, Ed. Fondo de cultura económica, Chile, 2000.
- SEN Amartya, *“Desarrollo y libertad”*, Ed Planeta, Bogotá, 2000.
- SOLVERICENS MARCELO. Impactos del tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos
- STIGLITZ, Joseph. El Malestar en la Globalización. Madrid: Taurus, 2002.
- TAMAYO Rafael, *“Relaciones internacionales en contexto”*, EAFIT, Medellín, 2009.
- THOREAU Henry, *Civil Disobedience and Other Essays*. 1ª.ed. New York, Dover Publications, 1993.
- TICKNER A, PARDO O, BELTRAN D, *“Qué diplomacia necesita Colombia?”*, Uniandes, Bogotá, 2006
- TIRADO MEJÍA Álvaro, *“Nueva historia de Colombia”*, Vol. III, “las relaciones internacionales”, Bogotá, Ed. Planeta, 1989.
- , Colombia en la OEA, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, 1998.
-

- , “*El Estado y la política en el Siglo XIX*”, El Ancora Editores, Bogotá, 2001.
- UNIVERSIDAD DE MERIDA, “*Temas de ciencia política*”, editorial Cipcom, Mérida, Venezuela, 2011.
- UNIVERSITY OF TEXAS, “*Derechos Humanos Afro Colombianos: Las Implicaciones del Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y Colombia*”, Austin, 2012, For Human Rights and Justice.
- VANEGAS Isidro, “*El constitucionalismo fundacional*”, Ed. Plural, Bogotá, 2012.
- VARGAS DEL CAMPO José Rodrigo, “*El Paradigma de la Reelección Presidencial*”, en: revista de la Universidad Externado de Colombia · facultad de finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales.
- VARGAS Ricardo, “*Fumigación y conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*”, Bogotá, Acción Andina-TM Editores, 1999.
- VASQUEZ Carrizosa Alfredo, “*La política exterior de la administración: 1986 - 1988 Barco*”, Universidad de los Andes, Bogotá, Septiembre de 1988.
- ZSCHOCK Zschock, “*El empleo en Colombia, Perspectivas y Futuro*”, tercer mundo, 1969, No 30.

REVISTAS ESPECIALIZADAS

- ÁLVAREZ, Luis Guillermo. “*Las Relaciones China-Chile; Un ejemplo para Colombia*”. En:Paradigma, Bogotá, No. 9, Jul. - Sep., 1995.
- ANSELL-PEARSON Keith, “*Nietzsche on autonomy and morality: the challenge to political theory*”, en: Political Studies, V. XXXIX, No2, Jun 1991.
- ARAMBULA Alma, “*Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales*”, En la Cámara de Diputados. México D.F, 2008.
- ARBELAEZ Ángela, “*La Noción de Seguridad en Thomas Hobbes*”, Universidad Pontificia Bolivariana, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, 2009.
- AREVALO Decsi, “*Misiones Económicas Internacionales en Colombia*”, en: Historia Crítica No 14, Universidad de los Andes, Bogotá, Junio, 1997.

- BAGLEY Bruce, “*Colombia: a case of self-imposed dwarfism*”, en: Regional Powers in the Caribbean Basin: Mexico, Venezuela, and Colombia, Paper, Conference RIAL about Center America, San José, 1982.
- CABALLERO A Carlos, “*Mercado de capitales: a cumplir la misión*”, en: Debates de Coyuntura Económica, Fedesarrollo, septiembre de 1996.
- CARDONA Diego, *La política exterior de la administración pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar*, Sep-Dic 2001, En: Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes, p.p. 53-74.
- CARDENAS Mauricio, “*La misión de estudio del mercado de capitales*”, en: Debates de Coyuntura Económica, Fedesarrollo, septiembre de 1996.
- CEPAL. “La reestructuración de los espacios nacionales”, Serie Gestión Pública n° 7, 2012.
- CEPEDA Fernando, “*A propósito de la Misión Chenery: la lucha por la autonomía*”, en: Estrategia Económica y Financiera, No 89, junio 1985.
- COMISIÓN DE REFORMA TRIBUTARIA, En: Clavijo Sergio, Política Fiscal y Estado en Colombia, Banco de la República y Universidad de los Andes, Bogotá 1998.
- DRAKE Paul, “II Misión Kemmerer, Postración al Debe (1929-1933) “Economía Colombiana, No 135, marzo, 1984.
- DURO Rosa, *Plan Colombia o la Paz Narcótica*, En: Revista OPERA, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- EASTMAN Jorge Mario, “*La misión Chenery: Requeme Final*”, en: Consigna Vol. 10 No 304, Jul 30 1986.
- ECHAVARRIA Soto Juan José, Colombia: descentralización y federalismo Fiscal, en: Estrategia, No 167, Julio 1992.
- ESTUPIÑAN Liliana. “*Región y Estado unitario en Colombia*” en: Colombia Regional: alternativas y estrategias, Universidad Externado de Colombia, 2005
- FAZIO, Hugo. Chile: Modelo de Desarrollo e Inserción Internacional. En: Revista Historia Crítica. No. 13 (Dic., 1997)
- FERNANDEZ Guillermo, “*Logros de la política exterior de Colombia: 1998 – 2002*”, en: Revista Colombia Internacional. Vol. (53), Bogotá, 2001.
- GARCÍA Andelfo, “*Política Exterior del Último Cuatrienio: Paz y Conflicto en el Centro de la Agenda*”, En: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública,

Bogotá: Facultad Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, 2002.

- GRABENDORFF Wolf. “*Brasil de coloso regional a potencia global*”, en: Nueva sociedad No 226. 2009.
- INFORME DE LA MISIÓN CIENCIA, EDUCACIÓN Y DESARROLLO: Un examen del futuro I, en: Nueva Frontera No 995 Agosto 8-14, 1994.
- KEMMERER Edwin Walter, “Economic Advisory Work for Governments”, en: American Economic Review, Vol. XVII, No 1, March, 1927.
- KEMMERER Edwin Walter, “Economic Advisory Work for Governments”, en: The American Economic Review, Vol. XVII, No. 1, March 1927.
- LAHERA E, “*Política y políticas públicas, División de Desarrollo Social*”, en: Serie Políticas Sociales, No 95, Agosto, Santiago de Chile, 2004
- LOPEZ Hugo, “*La misión Chenery: una invitación a pensar en el mediano y en el largo plazo*”, en: Lecturas de economía. No 20 mayo agosto 1986.
- MATTHIESEN Tatiana, “*Cuál es la teoría más adecuada para explicar las relaciones Colombia-Estados Unidos entre 1986 y 1994?*”, Colombia Internacional, Bogotá, No 45, enero-abril de 1999.
- MENDEZ Jorge, “*Las implicaciones de un programa sobre empleo*”, en: Economía Colombiana, No 172-173, agosto –septiembre, 1985.
- MISION DE CIENCIA EDUCACION Y DESARROLLO, Bogotá, 1994, Informe, Misión Ciencia, Educación y Desarrollo: Un examen del futuro I, en: Nueva Frontera No 995 Agosto 8-14, 1994.
- MOJICA José, “*El gringo que recorrió el país para escribir una guía de viajes*”, en: El Tiempo, Bogotá, lunes 29 de diciembre de 2014, sección debes leer.
- MUÑOZ Heraldo, “*The strategic dependecy of the Centers and the Economic Importance of the Latin American Periphery*”, en: Latin American Research Review, 16 (1981), 3.
- PIZARRO Eduardo, BEJARANO Ana María. “*Colombia. Neoliberalismo moderado y liberalismo socialdemócrata*”, Nueva Sociedad No.133 Sep- Oct 1994.
- PUTNAM Robert, “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*”, en: International Organization, USA, Vol. 42, N°3. 1988.

- ROJAS Héctor, “Made in the world is Better: Las Misiones Económicas en Colombia y Nuestro Descreimiento Ancestral”, en: Revista Fac de Ciencias Económicas, Univ Militar Nueva Granada, Vol XV – No. 1, Bogotá, Jun 2007
-, “TLCAN: Diez años creciendo en las diferencias”, en: Revista Vox Populi, No 2, Escuela de Finanzas y Estudios Internacionales, FUSM, Bogotá, abril 2004.
- SALOMON Mónica, “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, Revista CIDOB d’Afers, no.56, enero 2002.
- SARMIENTO Palacio Eduardo, “Comentarios sobre la Misión Berry” en: Desarrollo y Sociedad No 26, septiembre 1990, CEDE, Universidad de los Andes.
- SCHUSCHNY, Andrés Ricardo, DURÁN Lima, J De Miguel, Carlos. “Política comercial de Chile y los TLC con Asia: evaluación de los efectos de los TLC con Japón y China”: CEPAL, En: Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos; no 66, Santiago, 2008.
- SEIDEL R. “American Reformers Abroad: The Kemmerer Missions in South America. 1923-1931”, en: Journal of Economic History. Vol XXXII, No 2, 1972
- SEN Amartya, “The Possibility of Social Choice”, en: The American Economic Review, 1998, vol. 89, N°3.
- SOACHA Nelson, “Régimen presidencial en Colombia”, en: <http://www.escuelagobierno.org/inputs/regimen%20presidencialista.pdf>, (consultado el 3 de abril de 2015).
- TICKNER Arlene, “Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia”, Diciembre 2000, en: Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes.
- TOKATLIAN Juan, “La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y la Política Exterior Colombiana”, en: Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes, Bogotá, No 26, Ab-Jun, 1994.
- UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, “La administración de Barco y los No Alineados”, en: Revista de la Universidad de los Andes, Bogotá D.C, 1990.
- VALENCIA Jorge, “El impacto de la Misión Kemmerer sobre las relaciones financieras de Colombia con los Estados Unidos y gran Bretaña”, en: Revista Antioqueña de Economía, No 12 Cuarto trimestre 1983.

- , “*La misión Kemmerer y los intereses financieros británicos en Colombia durante la década de 1920*”, en: Lecturas de Economía No 24, Medellín, septiembre. diciembre de 1987.
- VARGAS Hernández José, “*Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo*”, en: Edición no.17, Revista de Madrid. Septiembre de 2007.
- VELAZQUEZ Rafael, “*La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas*”, En: Revista Relaciones Internacionales UNAM No. 96, (s.f.)
- ZERAOUI Zidane, “*La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones*”, en: Revista Desafíos 23 I, Bogotá, 2011.

LEYES

- Ley 489 de 1998, Artículo 59
- LEY 68 DE 1993, Por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamenta el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia. En: Diario Oficial, 1993.

ARTÍCULOS DE PERIÓDICO

- EL TIEMPO, “*Cuatro claves del Estado que pusieron a las FARC en su peor momento*”, Bogotá, Nov 6 de 2011.
- EL TIEMPO, “*Retiré 200 esquemas de protección innecesarios*”, en: en: El Tiempo, Bogotá, lunes 29 de diciembre de 2014, sección debes saber, p. 6.
- EL TIEMPO, “*Se esperan \$650.000 millones para superar rezago en la justicia*”, en: en: El Tiempo, Bogotá, lunes 29 de diciembre de 2014, sección debes saber, p. 6.

DOCUMENTOS EN MEDIO MAGNÉTICO

TEORICOS

- ARDILA, Martha. “Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre el sur y Centroamérica” Universidad Javeriana. Papel Político, Bogotá, vol 17, enero-julio 2012, Disponible en: http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/uploads/PAPO%2017%201%20_%20Art%2010.pdf
- ARELLANO David y LEPORE Walter, "Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea. (Spanish)." Gestión y Política Pública 18, no. 2, 2009, Fuente Académica Premier, EBSCOhost (accessed May 20, 2014).
- ABITBOL Pablo, BOTERO Felipe, “Teoría de la elección racional: estructura conceptual y evolución reciente”, Julio - Diciembre 2005, en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/476/index.php?id=476>
- AYLLON Bruno, “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”, en: Revista CIDOB d'afers internacionals, núm. 97-98, Marzo 2012, disponible en: http://www.cidob.org/en/publications/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/contribuciones_de_brasil_al_desarrollo_internacional_coaliciones_emergentes_y_cooperacion_sur_sur, (consultado el 5 de septiembre de 2014).
- BECERRA Ronald, “antecedentes históricos de las relaciones comerciales Comunidad andina-uniión europea”, Bogotá, 2009, disponible en: <http://revista.urepublicana.edu.co/wp-content/uploads/2012/07/Antecedentes-historicos.pdf> (consultado el 12 de junio de 2014).
- BEN-AMI Shlomo, “EE.UU. y América Latina, muy cerca”, El Tiempo, 2013.
- BOCCHI Davide. “Análisis de la política exterior de la Unión Europea en el período 2002-2008 hacia la solución negociada del conflicto colombiano”, 2009, disponible en: <http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/uploads/7.%20Davide%20Bocchi.pdf> (consultado el 23 de junio de 2014).
- BORAU Boira, Elena, GARCIA Francisco, and RODRIGUEZ Alfredo, "La diplomacia del presente: universo 2.0 al alcance de la mano. (Spanish)." Comunicación y Hombre 9, 2013. Fuente: Académica Premier, EBSCOhost (accessed April 21, 2014).
- BOREA Fabián, “La toma de decisiones un modelo de análisis integrador” disponible en: <http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/4/26/m0.pdf>, (consultado el 23 de junio de 2014).
- BOTERO Juan Carlos, “¿Colombia ha mejorado?”, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/colombia-ha-mejorado-columna-289591> (consultado el 16 de septiembre de 2014).

- BRIZUELA, Laura. “el nuevo neoliberalismo como teoría de las relaciones internacionales” junio 4 de 2012. Disponible en: <http://pautaglobal.wordpress.com/2012/06/04/el-nuevo-neoliberalismo-como-teoria-de-las-relaciones-internacionales/>
- BUITRAGO Francisco, *Bipartidismo y configuración del clientelismo en Colombia*, (Primera parte), Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1579-bipartidismo-y-configuracion-del-clientelismo-en-colombia-primera-parte.html> (consultado el 12 de junio de 2013)
- CARDENAS Ernesto, VILLA Edgar, “*La política de seguridad democrática y las ejecuciones extrajudiciales*”. En: Revista Ensayos Sobre Política Económica, Vol: 31, Núm, 71, Junio 2013, Disponible en: <mhttp://www.banrep.gov.co/es/espe71-4>, (consultado el 23 de julio de 2014).
- CARDONA Diego, “*La política exterior de la administración pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar*”, Revista Colombia Internacional, No. 53, disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/386/index.php?id=386>, (consultado el 12 de junio de 2014).
- CARREON Pedro, “*El fenómeno de los gobiernos no centrales, activos internacionalmente*”, disponible en: <http://www.protocolo.com.mx/internacional/paradiplomacia-y-su-desarrollo-en-el-mundo/>, (consultado el 27 de febrero de 2015)
-,”*Paradiplomacia y su desarrollo en el mundo: El fenómeno de los gobiernos no centrales activos internacionalmente*”, En: Protocolo, Foreign Affairs & Lifestyle, 2007. <http://www.protocolo.com.mx/internacional/paradiplomacia-y-su-desarrollo-en-el-mundo/>, (consultado el 30 de marzo de 2015).
- CASILDA Ramón, *América Latina y el Consenso de Washington*, Boletín Económico del ICE N° 2803
- CASTAÑO, Ricardo. “*Colombia y el modelo neoliberal*” U. Nal. Ed. Presencia, Bogotá, 1994, Disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/17535/2/ricardo_castano.pdf (consultado el 18 de junio de 2014).
- CELIS Francisco, “*Mi libro es una crítica a un estado indigno': Germán Castro Caycedo*”, disponible en: <http://www.eltiempo.com/entretenimiento/musica-y-libros/nuestra-guerra-ajena-nuevo-libro-de-german-castro-caycedo-entrevista-eltiempo/14530359>, (Consultado el 8 de enero de 2015)
- CHARRY Juan, “*En política exterior Colombia, también se raja*”, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-462244> , (consultado el 16 de julio de 2014)

- CLAVIJO, Bibiana. MORERA, Lina. “*El Equilibrio de Poderes ante la Reelección*”, en Colombia/Concepto ICP. Disponible en: file:///C:/Users/HOME/Documents/equilibrio_de_poderes_y_reeleccion.pdf (consultado el 23 de junio de 2014)
- COCIÑA Matias. “*Cinco argumentos contra la meritocracia*”, CIPER (centro de investigación periodística), Disponible en: <http://ciperchile.cl/2013/06/07/cinco-argumentos-contra-la-meritocracia> (consultado el 12 de agosto de 2013)
- COHN Theodore, SMITH Patrick, “*Subnational governments as international actors*” en: <http://ojs.library.ubc.ca/index.php/bcstudies/article/view/1339/1384> (consultado el 2 de abril de 2015).
- CORTÉS, Sonia Patricia, “*Efectos de la reelección presidencial en el sistema político colombiano*”, Disponible en: <http://numanterioresviei.usta.edu.co/articulos/edi3/efectosdelareeleccionpresidencial.pdf>
- DAVID Juan, “*Brasil: claves de su crecimiento económico*” En: LATIN AMERICA HOY, Disponible en: <http://latinamerica hoy.es/2013/03/07/brasil-claves-crecimiento-economico/> (Consultado el 5 de enero de 2015).
- DIAZ-GRANADOS Sergio, “*El turismo en Colombia mantiene indicadores positivos*”, disponible en: http://www.expreso.info/noticias/internacional/33082_el_turismo_en_colombia_mantiene_indicadores_positivos, (consultado el 16 de septiembre de 2014).
- DUZAN María Jimena, “*Como borregos*”, Disponible en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/maria-jimena-duzan-como-borregos/384017-3.23/04/2014> (consultado el 23 de junio de 2014)
- ECHEVERRI Juan David. “*Thomas Hobbes y el Estado Absoluto: Del Estado de razón al Estado de terror*”, en: <http://cedpucmm.org/assets/thomas-hobbes-y-el-estado-absoluto.pdf>, (consultado el 31 de marzo de 2015).
- ELSTER Jon, “*Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*”, 4ª. Ed, Gedisa, Barcelona, 1995. “*La teoría de la elección racional*”, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/516/6.pdf>, (Consultado el 20 de junio de 2014)
- ESTRADA, José Armando. *El impacto institucional de la Reelección*/Ratio Juris. 4. (2006) Medellín. Cuatrimestral. Disponible en: <http://www.unaula.edu.co/sites/default/files/ratio4.pdf> (consultado el 23 de junio de 2014).
- ESTRELLA Luiz, “*Política exterior de Brasil: ¿dónde queda el sur?*”, disponible en:

<http://www.integracionsur.com/actividades/FariaDondeQuedaSur.pdf>,
(consultado el 23 de junio de 2014).

- FERRERO Marino, “*La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono sur Latinoamericano*”-en: [www.reei.org/index.php/revista/num11/archivos/M.Ferrero\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/index.php/revista/num11/archivos/M.Ferrero(reei11).pdf) (consultado el 2 de abril de 2015).
- FLORES Jorge, “*Maquiavelo Política y Estado*”, En:<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/93/dtr/dtr6.pdf>, (consultado el 31 de marzo de 2015).
- FORERO Alvaro, “*Populismo vs Clientelismo*”, Oct 2013, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/populismo-vs-clientelismo-columna-454905> (consultado el 23 de junio de 2014)
- FRUTOS Eugenio, “*Idealismo y Realismo en Política*, en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=475&IDA=7837>, (consultado el 3 de abril de 2015).
- FUNDACIÓN BUEN GOBIERNO. “*Bases para un Programa de Gobierno: Transitando el camino de una Colombia en paz*” Enero 17 de 2014. Disponible en: <http://static.elespectador.com/archivos/2014/01/b0f494b37a0fcf43c8dc5b4095c2e3c6.pdf>
- GALLARDO Francisco, CUBREROS José, “*DEL DICHO AL HECHO Potencialidades del método etnográfico en el estudio de políticas de integración. (Spanish).*”Sociología, Problemas y Prácticas no. 72, . 2013. Fuente Académica Premier, EBSCOhost (accessed April 21, 2014).
- GARAY Javier, “*¿Política exterior o política de cooperación?: una aproximación constructivista al estudio de la política exterior colombiana*”, Bogotá: Pretextos Universidad Externado. 2010
- GAVIRIA TRUJILLO, Cesar Augusto. “Cesar Augusto Trujillo: biografía, Colombia, Presidente de la Republica: ex secretario de la OEA”. Disponible en: <http://www.cidob.org/es/content/pdf/1451> (Consultado el 20 de junio de 2014)
- GIL Laura, “*La política exterior de Santos y de Uribe: quiebres con continuidades, continuidades con quiebres*”. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2458-la-politica-exterior-de-santos-y-de-uribe-quiebres-con-continuidades-continuidades-con-quiebres-.html> (Consultado el 18 de Octubre de 2013)
- GONZALEZ Camilo. “Revolución de lo social: El desbalance del revolcón” En “Desarrollo social” Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1441/4/03CAPI02.pdf>, (consultado el 21 de junio de 2014).
- GONZALEZ Nestor, “*Uribe traslado poder a corte, a cambio de cuotas burocráticas*”, Nov de 2006disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/uribe-traslado-poder-a-corte->

constitucional-a-cambio-de-cuotas-burocraticas-liberalismo/20061117/nota/357912.aspx (consultado el 23 de junio de 2014).

- GUZMAN Alejandro, “*Democracia participativa en Colombia: Un sueño veinte años después*”, en: http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas8%282%29_2.pdf (consultado el 5 de abril de 2015)
- HERNANDEZ Juan Manuel, Ramón Amadeo Castillo Ponce, and Rogelio Varela Llamas. “*Crecimiento regional en México: Especialización y sectores clave*”, *Revista Latinoamericana De Economía* 40, no. 159 (October 2009): 61-84. Business Source Premier, EBSCOhost (accessed April 20, 2014).
- HERNANDEZ Sergio, “*Teorías de las Relaciones Internacionales y sus paradigmas*”, disponible en: <http://teorias-internacionales.blogspot.com/>, (consultado el 21 de octubre de 2013).
- HERRERO Alfredo, “*Aproximación al análisis de los conflictos armados en las relaciones internacionales y el pensamiento económico*”, 2010, disponible en: <http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/documentos/descargas/documento8.pdf>, (consultado el 14 de julio de 2014).
- HETTNET Alfred, “*La Conquista española, la época colonial y la guerra de la independencia*”. *Viajes por los Andes Colombianos*, en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/viaand/viaand40.htm> (consultado el 5 de marzo de 2012)
- HOLSTI Ole, “*Modelos de relaciones internacionales y política exterior*”, p. 2. Disponible en: http://bibliocodex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/E6SL1VC2QDY16BGJ1333B1HFFRL87N.pdf (consultado el 20 de junio de 2014).
- HORRAZABAL Ricardo. CARREÑO Eduardo, “*Introducción a la teoría de las relaciones internacionales. Relaciones Internacionales – Administración pública -Paradigmas de las relaciones internacionales*”, disponible en: http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto_de_asuntos_publicos/h200710261441dad14.diciembre.pdf. INAP. Instituto de asuntos públicos. Departamento de Gobierno y gestión pública. Chile. 2006(consultado el 3 de marzo de 2014)
- IBARRA Gustavo, “*La segunda apertura económica en Colombia*”, disponible en: <http://www.revista-uno.com/la-segunda-apertura-economica-en-colombia/>, (consultado el 15 de julio de 2014).
- JARAMILLO Patricia, “*Pobreza rural en Colombia*”, en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/download/7974/8618.pdf (consultado el 2 de abril de 2015).
- JONES David, “*The US “war on terror” spreads to Colombia. Colombian Solidarity Campaign*”, 2008 Disponible en:

- http://www.colombiasolidarity.org.uk/index.php?option=com_content&task=view&id=254&Itemid=40 (Consultado el 22 de enero de 2013).
- JIMENEZ Hernán, “*Entrevista a Malcolm Deas, Profesor Emérito del StAntony'sCollege, Universidad de Oxford, Reino Unido*”, en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2145-132X2014000200016 (consultado el 3 de agosto de 2015)
 - KASTORYANO Riva, “*El alcance del transnacionalismo*”. Paris, disponible en :https://docs.google.com/a/aiesec.net/file/d/0B6e6CW_Me3EcU0NNbHk0SGhQY1U/edit, (consultado el 23 de junio de 2014).
 - KRASNER, S. *International Regimes*. Ithaca: Cornell IUniversity Press, 1983 [publicado en 1982 como número extraordinario de la revista *International Organization* vol. 36].
Tomado de SALOMON Mónica, “*La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI*”, p. Disponible en: http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf (Consultado el 20 de junio de 2014).
 - LECHINI Gladys, “*China en Africa*”, China Files, en: <http://china-files.com/es/link/39376/sinologia-china-en-africa-discurso-seducor-intenciones-dudosas> (consultado el 13 de junio de 2014)
 - LEONARDO Enrique, “*Economía Internacional: Crecimiento y Productividad*”, En: *Revista Ciencia UAQ*, p.31-39, en: www.uaq.mx/investigacion/revista_ciencia@uaq/.../Ciencia@uaq.No.2.pdf, (consultado el 3 de abril de 2015).
 - LILLO Margarita, “*La Unión Europea y Colombia, historia y desafío*”, Anuario de Estudios Americanos, Sevilla 2009, disponible en: <http://digital.csic.es/handle/10261/15811>, (consultado el 23 de junio de 2014).
 - LOPEZ Cecilia, *El clientelismo diplomático*, Disponible en: http://www.cecilialopezcree.com/e_Globalizacion/2013/1er_Trimestre/c_Diplo-maticos.html, (consultado el 5 de julio de 2014).
 - LOZANO Karla, “*La teoría crítica en las relaciones internacionales (Spanish)*.” *Piezas* 2, 2013, No. 17: 28-36. Fuente Académica Premier, EBSCOhost (accessed April 20, 2014).
 - LULA DA SILVA LuizInácio, “*La política exterior del nuevo gobierno brasileiro*”, disponible en: http://www.revistafal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=695:la-politica-exterior-del-nuevo&catid=182&Itemid=690, (consultado el 23 de junio de 2014)

- LUNA Carlos, “*¿el constructivismo social es una teoría para el estudio de la política internacional o un esquema para el análisis de la política exterior?*”, En: Jornadas de Relaciones Internacionales: FLACSO – Área de relaciones internacionales. 2009. Disponible en: <http://www.resumenessociales.com.ar/cienciapolitica/La%20UES%20CP/Teoria%20de%20las%20Relaciones%20Internacionales/Cimadamore/constructivismo.pdf>
- MAQUIAVELO Nicolas, “*El Príncipe*”, Edición electrónica de www.philosophia.cl / escuela de filosofía Universidad Arcis.
- MARTIN Clara, RAMIREZ Juan, “*El Impacto Económico de un Acuerdo Parcial de Libre Comercio entre*
- MILANI Carlos, RIBEIRO Clotilde, “*Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de “gestión internacional local”*”, disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/14269>, (consultado el 11 de febrero de 2015)
- MOLANO Giovanni, *El apoyo de la Unión Europea a los programas de desarrollo alternativo en Colombia: Cooperación para el combate contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes*, disponible en: [_http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052009000200005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052009000200005), (consultado el 17 de mayo de 2014).
- MONROY, Henry. “*Imagen de Colombia en el exterior, una historia de altibajos*”. Revista Universidad Sergio Arboleda. Escuela de Negocios. Disponible en: <http://www.usergioarboleda.edu.co/altus/imagen-colombia.htm> (Encontrado el 12 de Mayo de 2014)
- MONTESQUIEU Charles, Disponible en: <http://thales.cica.es/rd/Recursos/rd99/ed99-0257-01/montes.html> (consultado el 30 de agosto de 2012)
-, “separación de poderes” 2012, disponible en: <http://historiasociologia.wordpress.com/2010/12/18/montesquieu-separacion-poderes-1>, (consultado el 23 de junio de 2014)
- MORALES Mayra, “*la toma de decisiones individual de acuerdo a las ideas de Herbert Simon*”, disponible en: http://www.concyteg.gob.mx/formulario/MT/MT2010/MT14/SESSION1/MT141_MMORALEST_242.pdf (consultado el 12 de junio de 2014).

- NAJAR MARTINEZ, Aura Isabel. “Apertura Económica en Colombia y el Sector Externo (1990-2004)” Colciencias. 2006 p 7. Disponible en: <http://scienti.colciencias.gov.co:8084/publindex/docs/articulos/0120-3053/1/5.pdf>
- NICOLSON H, “*La Diplomacia*”, FCE, México, 1995, en: https://www.academia.edu/8030973/Enfoque_de_la_Neo-Diplomacia_en_Am%C3%A9rica_Latina (consultado el 2 de abril de 2015).
- INORIEGA Roger, “*Éxitos del plan Colombia y desafíos futuros*”, Embajada de los Estados Unidos de América, disponible en: <http://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia006.html>, (consultado el 17 de mayo de 2014).
- NYE Joseph “*el Poder blando y la Política exterior americana*”, en: *Soft Power, Public Affairs, New Hampshire*, 2004, ps. IX-XIII. Tomado de: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/218.html> (consultado el 14 de junio de 2014)
- ORJUELA Luis, “*El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia*”, Revista No 01, 1998, disponible en: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/28/view.php> (consultado el 23 de junio de 2014)
- ORTEGA Jesús, “*Hacia un nuevo federalismo*”, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/95/13.pdf> (consultado el 4 de abril de 2015)
- OSORIO Néstor, “*Debate sobre no proliferación, desarme y Seguridad Nuclear, Intervención de S.E. Embajador Representante Permanente de Colombia*”, Nueva York, 19 de abril de 2012, disponible en: www.colombiaun.org
- PACHÓN Mónica “*La constitución política 1991*”, Disponible en: <http://www.uniandes.edu.co/xplorer/especiales/constituyente/pachon.html>, (Consultado el 23 de junio de 2014)
- PALOMEQUE Carlos, “*Política exterior estratégica para Colombia*”, disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis16.pdf>, (consultado el 18 de julio de 2014).
- PARDO Rodrigo, *La política exterior del Presidente César Gaviria Trujillo*. [en línea]http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=../data/Col_Int_No.12/01_poli_exte_Col_Inter_12.pdf. [citado en 15 de mayo de 2014]

- PASTRANA Eduardo, JOST Stefan, “*Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?*”, Universidad Javeriana. Bogotá, 2012. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/9113-1442-1-30.pdf>
- PEREA Helena, “*La Reección Presidencial en América Latina*”, En: Mundo Electoral [Base de datos en línea] [Actualizado 6 de septiembre de 2009]. Disponible en Internet: <file:///C:/Users/HOME/Documents/La%20Reelecci%C3%B3n%20Presidencial%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.%20Elena%20Perea%20D%C3%ADaz.htm>.
- PIERSON Paul y SKOCPOL Theda, “*El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea*” (Spanish).” *Revista Uruguaya De Ciencia Política* no. 17, 2008, p. 7-38. Fuente Académica Premier, EBSCOhost (accessed May 20, 2014).
- RAHAL Esteban, “*Comisión asesora, algo que ayudaría a superar la crisis*”, disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/comision_asesora_algo_que_ayudaria_a_superar_la_crisis/comision_asesora_algo_que_ayudaria_a_superar_la_crisis.asp (consultado el 8 de julio de 2014).
- RALLO Ramón, “*El mercado, la globalización y Sampedro*”, disponible en: <http://www.ilustracionliberal.com/21-22/el-mercado-la-globalizacion-y-sampedro-juan-ramon-rallo.html>, (consultado el 23 de abril de 2014).
- RAMIREZ Augusto, “*La política exterior del presidente Uribe*”, disponible en: <http://augustoramirezocampo.com/inicio/la-politica-exterior-del-presidente-uribe/>, Bogotá. D.C., 2002, (consultado el 23 de mayo de 2014).
- RAMIREZ Socorro, “*El giro de la política exterior colombiana*”. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3754_1.pdf. No 231, (Consultado el 5 de octubre de 2013)
- “*Colombia y sus vecinos*” Nueva Sociedad 192. Febrero 2008. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3214_1.pdf
- REDD Steven, and Alex Mintz. 2013. "Policy Perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making." *Policy Studies Journal* 41. Business Source Premier, EBSCOhost (accessed April 21, 2014).
- REKAS Melissa, “*Tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos: un análisis de sus efectos en las exportaciones chilenas a Estados Unidos*”, disponible en: <http://www.amchamchile.cl/sites/default/files/tlc%20por%20amcham%20ANTES%20DE%20VIGENCIA.pdf>, (consultado el 22 de abril del 2014).

- RINCON, C. *Diplomáticos sin tanto Glamour*. Medellín, 2011. Tomado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/D/diplomaticos_sin_tanto_glamour/diplomaticos_sin_tanto_glamour.asp
- ROBLEDO Jorge, “La venta de Bavaria y la desnacionalización de Colombia”, en: <http://tribunaroja.moir.org.co/LA-VENTA-DE-BAVARIA-Y-LA.html> (consultado el 2 de abril de 2015).
- ROJAS Héctor, “Colombia y BRICS ¿Siguiendo sus pasos o caminando los propios?” en: <http://hectorheraldorojasjimenez.blogspot.com/> (consultado el 13 de junio de 2014)
- SAHGAL Rahul S. 2011. *Foreign Direct Investment Decision-Making Processes: The Case of Swiss Companies in India*. "University Of St. Gallen, Business Dissertations. Business Source Premier, EBSCOhost (accessed April 21, 2014).
- SAMPER Ernesto, “Saludo anual del cuerpo diplomático”, disponible en: [_http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=.data/Col_Int_No.35/05_docum_Col_Int_35.pdf](http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=.data/Col_Int_No.35/05_docum_Col_Int_35.pdf) , (consultado el 17 de mayo de 2014).
- SÁNCHEZ, Carlos Ariel, “ En: Civilizar, No. 11.Bogotá, Disponible en: www.usergioarboleda.edu.co/.../impacto_reeleccion_presidencial.htm. (consultado el 23 de junio de 2014)
- SANTANA Ovando, “Algunos aspectos del desarrollo de la para-diplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno”, en: *Trabajos y Ensayos*, 16.www.dipriihd.ehu.es/revistadoctorado/n16/Ovando16.pdf (consultado el 2 de abril de 2015).
- SANTOS, Juan Manuel. “programa de gobierno del candidato Juan Manuel Santos – Partido de la U” Julio de 2010. Disponible en: http://www.josedavidname.com/archivos/Programa_de_gobierno_del_candidato_Juan_Manuel_Santos.pdf
- SCHNACKE L “Para-diplomacia en Chile: El caso de la Región Metropolitana”, *Friedrich Ebert Stiftung*, 2006, en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/08521.pdf>, (consultado el 2 de Abril de 2015).
- SEN Amartya, “Hambre, prensa y democracia”, en: *El Clarin*, Buenos Aires. 18 de octubre de 1998. En: www.clann.com.ar/suplementos/economico/98-10-18/0-02002e.htm (consultado el 3 de abril de 2015).
- SOACHA Nelson, “Régimen presidencial en Colombia”, en: <http://www.escuelagobierno.org/inputs/regimen%20presidencialista.pdf>, (consultado el 3 de abril de 2015).
- TICKNER Arlene y PARDO Rodrigo, *En busca de aliados para la “seguridad democrática”: La política exterior del primer año de la administración Uribe*”, en: *Revista Colombia Internacional* No 56-57, Septiembre de 2002 - Junio de

2003. Disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/461/index.php?id=461> (Consultado el 12 de mayo de 2014)
- TICKNER Arlene, “*diplomacia y favores políticos*”, Marzo de 2011, disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/diplomacia-y-favores-politicos-articulo-254979> (consultado el 23 de junio de 2014)
 -, “*Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: Consecuencias Involuntarias de la Política Antinarcóticos de Estados Unidos en un Estado débil. La administración Samper y el deterioro de las relaciones bilaterales*”, Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias sociales, Universidad de Los Andes,(número 49/50). Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/colinter/arlene.htm> (Consultado el 18 de Mayo de 2014)
 -, “*Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales*” 2007, disponible en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/93/view.php> (consultado el 23 de junio de 2014)
 - TOBON Gabriel. “*Pacto social agrario, paro nacional y nuevo ministro de Agricultura y Desarrollo rural*”. Observatorio de territorios étnicos. Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <http://etnoterritorios.org/apc-aa-files/d2189931b0f3b7fa37ab663a062fb165/agricultura-y-desarrollo.pdf>
 - TORRES Javier “*¿Qué es la política? Una lectura desde la techné política en Maquiavelo y Schmitt.* (Spanish).” *Revista De Filosofía De La Universidad De Costa Rica* 47, no. 122 (September 2009), Fuente Académica Premier, EBSCOhost (accessed May 17, 2014).
 - TORRES, Cristian. Chile superará meta de los US\$20mil per cápita en 2014. En: *Económicas*, <http://www.pulso.cl/noticia/economia/economia/2013/04/7-21331-9-fmi--chile-superara-meta-de-los-us20-mil-per-capita-en-2014.shtml> [citado el 17 de marzo de 2014]
 - TRIANA Camilo, “*Presentación Presupuesto General de la Nación Colombia 2014*”, <http://www.slideshare.net/imagen20048/presentacin-presupuesto-general-nacin-colombia-2014>.
 - TRILLOS Carlos, “*estrategias de la diplomacia pública en Colombia: Estudios de casos Colombia es pasión, Colombia el riesgo es que te quieras quedar y Juan Valdez*”, en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2968/1020716143-2012.pdf?sequence=1>, (consultado el 6 de abril de 2015)
 - TRUJILLO Carlos. “*La marca del país: Colombia*”. Colaboración de Ricardo Vanella y Cristina Zapata. Postgrado Marketing Internacional y Comercio exterior. Universidad de Belgrado. Buenos Aires- Argentina. Marzo de 2005. en:

http://www.ricardovanella.com.ar/La_marca_pais_colombia.pdf (consultado el 4 de abril de 2015).

- UPRIMNY, Rodrigo, “*Por qué ningún procurador debería ser reelegido*”, /Razón pública. 19 (2012). Disponible en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&publicacion=1155.
- VERGARA Cristian, “*Colombia y su marca país: un secreto de Estado*”, (en línea), agosto 13 de 2012, Disponible en: <http://www.revistapym.com.co/destacados/colombia-su-marca-pais-secreto-estado>, (consultado el 22 de mayo de 2014).
- WENT Alexander, “*The agent-structure problem in international relations theory*”, tomado de <http://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/wendt%201987.pdf> (consultado el 17 de junio de 2014)).

AUTORES INSTITUCIONALES

- ADESH “*fundación para el fomento y desarrollo de Hispanoamérica*”, disponible en: <http://www.adesh.org/> (consultado el 3 de septiembre de 2014).
- ALIANZA DEL PACIFICO, “*Abecé de la Alianza del Pacífico*” Disponible en: http://alianzapacifico.net/documents/2014/ABC_ALIANZA_PACIFICO_2014.pdf (consultado el 5 de enero de 2015)
- ANINAT Augusto, “*Evolución de las Teorías de las Relaciones Internacionales*” en: Relaciones Publicas Internacionales. UDLA, Santiago de Chile, 2009, Disponible en: <http://augustosaninat.files.wordpress.com/2009/05/las-teorias-de-la-interpretacion-de-las-relaciones-internacionales.pdf> (Consultado del 14 de Abril de 2014)
- APC COLOMBIA, “*La agencia: objetivo*”, disponible en: <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=46#&panel1-6>, (consultado el 12 de abril de 2014).
- BANCO DE LA REPÚBLICA, “*Constituciones que han existido en Colombia*”, Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli57.htm>, (Consultado el 29 de junio de 2014).

- , “*Historia Constitucional*”, Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli55.htm>, (Consultado el 23 de agosto de 2013).
- , “*La reforma a la constitución de 1886 permite la elección del presidente por voto directo del pueblo*”, Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/linea-de-tiempo/voto-directo-regeneracion>, (Consultado el 23 de junio de 2014).
- , “*Presidentes Colombianos (1810-2014)*”, Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli73.htm>, (Consultado el 29 de junio de 2014).
- , Biblioteca Luis Ángel Arango Virtual. Realismo. En <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli63.htm> [en línea] citado el 20 de mayo de 2014.
- , “*La situación económica de Colombia*”, en: www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/eldorado/eldo16a.htm (consultado el 2 de abril de 2015).
- , “*Colombia y Estados Unidos*”, 2004, en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra326.pdf> (consultado el 2 de abril de 2015).
- BOGOTA Brilliance, “*Economía Colombiana*”, Disponible en: <http://off2colombia.com.co/destino-colombia/acerca-de-colombia/economia-colombiana>, (consultado el 15 de enero de 2015).
- COMUNIDAD EUROPEA, “*Documento de estrategia país, Colombia*”, 2007, disponible en: http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_es.pdf (consultado el 23 de junio de 2014).
- CONGRESO VISIBLE, “*Reforma Política 2003*”, Disponible en:
- , “*Reelección presidencial*”, Disponible en: <http://www.congresovisible.org/democracia/reformas/reeleccion/>, (consultado el 23 de junio de 2014).
- , “*Comisiones*”, disponible en: <http://www.congresovisible.org/comisiones/> (consultado el 23 de junio de 2014)
- , “*¿Quiénes somos?*”, disponible en: <http://www.congresovisible.org/quesomos/>, (consultado el 12 de abril de 2014)

- CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, en:
<http://www.senado.gov.ar/Constitucion/gobiernos> (consultado el 4 de abril de 2015).
- CONSTITUCION POLÍTICA DE BRASIL, disponible en:
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html> (consultado el 23 de junio de 2014).
- CONSTITUCION POLÍTICA DE COLOMBIA, disponible en:
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf> (consultado el 23 de junio de 2014).
- CONSTITUCION POLÍTICA DE COLOMBIA, Disponible en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=4125> (consultado el 12 de junio de 2014)
- CENTRO INTERNACIONAL DE NEGOCIOS DE BARCELONA, “*Biografía de políticos*”, disponible en:
http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/virgilio_barco_vargas (consultado el 2 de abril de 2015).
- COMISION DE PROBIDAD Y TRANSPARENCIA, *Chile encabeza ranking de respeto a Estado de Derecho en América Latina*, 2012, disponible en:
<http://www.probidadytransparencia.gob.cl/noticias-principales/chile-encabeza-ranking-de-respeto-a-estado-de-derecho-en-america-latina> (consultado el 23 de junio de 2014).
- DANE “*comunicado de prensa mejora situación de seguridad en municipios*”,2014 disponible en:
http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_jun13.pdf
- DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN COLOMBIA, “*Relaciones Políticas*“ disponible en:
http://www.eeas.europa.eu/delegations/colombia/eu_colombia/political_relations/index_es.htm,(consultado el 23 de mayo de 2014).
- DIPUTACIÓN DE LA CORUÑA, “*Las relaciones exteriores de la UE con América Latina*”, disponible en:
[_http://www1.dicoruna.es/ipe/al/economial.htm#econom](http://www1.dicoruna.es/ipe/al/economial.htm#econom), (consultado el 17 de mayo de 2014).
- DNP, “*balance general de resultados* “, 2013 disponible en:
<https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/e443a04f-478c-40f5-b663-9ef34e8309f8/BALANCE%20RESULTADOS%202013%20-%20Enfoque%20Nacional.pdf>

- DNP, *Agenda Internacional (Ernesto Samper 1994-1998)*, disponible en: [_www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx](http://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx)(consultado el 17 de mayo de 2014).
- EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS, “*Alianza de Energía y Clima de las Américas*”, disponible en: <http://spanish.bogota.usembassy.gov/medioambiente.html>, (consultado el 18 de mayo 2014).
- EMBRAER.COM, “*Relatorio anual 2013*”, Disponible en: http://www.embraer.com.br/Documents/RA13_Pt_Resumido.pdf, p.7, (consultado el 27 de agosto de 2014).
- ENTREVISTA con James M. Roberts, Investigador de la Heritage Foundation para CNN. Chile, 21 de marzo 2014. En: <http://www.cnnchile.com/noticia/2014/03/21/chile-es-la-septima-economia-mas-libre-del-mundo-y-primer-a-en-latinoamerica>.
- GIGA working papers. “*potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de analisis*”En *Dynamic of violence and security cooperation* No 30. October 2006. Disponible en: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp30_nolte.pdf
- GOBIERNO DE ESPAÑA, *Ministerio de Economía y competitividad, Medidas Arancelarias: Sistema de preferencias Generalizadas*. [en línea] <http://www.comercio.mineco.gob.es/es-es/comercio-exterior/politica-comercial/medidas-arancelarias/paginas/sistema-de-preferencias-generalizadas-spg.aspx> [citado en 15 de mayo de 2014]
- IGAC, “*notas geográficas*”, en: http://www2.igac.gov.co/ninos/faqs_user/faqs.jsp?id_categoria=2 (consultado el 5 de abril de 2015).
- LABLAA.ORG, “*Historia de las Instituciones en Colombia*”, disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli58.htm> , (consultado el 23 de junio de 2014).
- KAS Paper. “*la política exterior colombiana y la percepción de los expertos ¿cambio o continuidad en la era Santos?*”. Konrad Adenauer Stiftung. Papers No 15. Diciembre 2011. En: <http://www.kas.de/wf/doc/6679-1442-4-30.pdf>, (consultado el 2 de abril de 2015).
- MEMO.COM.CO, “*La crisis del estado radical*”, Disponible en: <http://www.memo.com.co/fenonino/aprenda/historia/estado-radical.html>, (Consultado el 23 de agosto de 2013).

- MIGRACIÓN COLOMBIA, “*Funciones*”, disponible en: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/entidad/lainidad/funciones.html>, (consultado el 18 de abril de 2014).
- MINDEFENSA.GOV.CO, “*Reporte del ministerio de defensa*”, disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/Derechos_Humanos/docs_nweb/Boletin_resultados_DDHH_esp3.pdf(Consultado el 22 de abril de 2014)
-, “*Un balance de la política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario del ministerio de defensa nacional*”, 2009, disponible en: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/Derechos_Humanos/docs_nweb/Boletin_DDHH_sept.pdf (Consultado el 22 de abril de 2014)
-, “*Políticas y consolidación de la seguridad*” [en línea].
<<http://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa?NavigationTarget=navurl://fa117d7a7fc36b3d78de0743afce7c15>> [citado en 19 de abril de 2014]
- MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO, “*Acuerdo comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú*” disponible en: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=18028>, (consultado el 12 de junio de 2014)
- MINISTERIO DE EDUCACION, “*Atención al Ciudadano*”, disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-35807.html>, (consultado el 23 de junio de 2014)
-, “*Cierre de brechas con un enfoque regional*”, disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-278741.html>. (consultado el 4 de abril de 2015).
-, “*Oficina de cooperación internacional: objetivos*”, disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-317830.html>, (consultado el 18 de abril de 2014).
-, “*Plan decenal de Educación: articulación entre las propuestas de gobierno del presidente Juan Manuel Santos y los lineamientos del plan nacional decenal de educación 2006-2016*” Agosto de 2010. Disponible en: http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-244024_propuesta_santos_pnde.pdf
- MINISTERIO DE HACIENDA, “*Clasificación funcional del presupuesto 2012*”, disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeLANACION/ProyectoPGN/2012/3%20MP%20Clasificaci%F3n%20funcional%202012.pdf>. (consultado el 2 de abril de 2015)

- MINISTERIO DE JUSTICIA, “*Oficina de Asuntos Internacionales*”, disponible en:
<https://www.minjusticia.gov.co/Ministerio/Estructuraorganizacionaldelaentidad/DespachodelMinistrodeJusticiaydelDerecho/OficinaAsuntosInternacionales.aspx>, (consultado el 12 de abril de 2014).
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, “*Centro de Pensamiento Estratégico*”, disponible en:
[.http://www.cancilleria.gov.co/strategic/introduction#sthash.sYCnaO0S.dpuf](http://www.cancilleria.gov.co/strategic/introduction#sthash.sYCnaO0S.dpuf), (consultado el 16 de abril de 2014).
-, “*La entidad*”, disponible en: http://www.cancilleria.gov.co/ministry/the_ministry#objetivo, (consultado el 16 de abril de 2014).
-, “*Oficina de Asuntos Internacionales*”, disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/>, (consultado el 23 de junio de 2014)
-, *Lineamientos de la Política Exterior de Colombia*. [en línea]<http://mre.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/fddb960045bd55aea613e64afef0c9ac/lineamientos%2Bde%2BPEC%2BFINAL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fddb960045bd55aea613e64afef0c9ac> (agosto 2010)
-, *Decreto de Ley 274 de 2000*. MRE, Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/contest-entry> (consultado el 3 julio de 2014).
-, “*¿Qué es la carrera diplomática?*”, Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/carrera>, (consultado el 3 de julio de 2014)
- MINISTERIO DE RELACIONES INTERNACIONALES CHILENO. “*Así es Chile: Organización política y política exterior*”, disponible en: <http://chileabroad.gov.cl/sobre-chile/asi-es-chile/organizacion-politica/politica-exterior/> (consultado el 18 de abril de 2014).
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/brasil_ficha%20pais.pdf (consultado el 3 de septiembre de 2014)
- OFICINA PARA EL APROVECHAMIENTO DEL TLC CON EEUU, “*Preguntas y Respuestas sobre el TLC*”, Bogota D.C, disponible en <http://www.aprovechamientotlc.com/aprovechamiento/preguntas-y-respuestas.aspx> (citado el 18 de mayo de 2014)

- PLANETA PAZ. “*la cuestión agraria en Colombia: tierra, desarrollo y paz*”. Sectores Sociales populares para la paz en Colombia. Bogotá D.C. Enero 2012. Disponible en: http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Colombia/downloads/cuestion_agraria.pdf
- POLICIA.GOV.CO, “*Reporte de la estrategia de la policía nacional para la consolidación de la seguridad ciudadana*”, disponible en:
- Política de Defensa y Seguridad Democrática. Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 12. [en línea]. Disponible en: http://www.colombiaemb.nl/es/seguridad/pol_seguridad_democratica.pdf> (consultado el 29 de octubre de 2011)
- PORTAFOLIO.CO, “*Café colombiano, con los costos más altos*”, en: <http://www.portafolio.co/negocios/cafe-colombiano-los-costos-mas-altos> (consultado el 2 de abril de 2015).
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. “*Origen de los partidos políticos tradicionales*”, Disponible en: http://web.presidencia.gov.co/asiescolombia/historia_politica.htm (Consultado el 29 de junio de 2014).
- REAL INSTITUTO ELCANO, “*Colombia ante la reforma que permite la reelección presidencial*”, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+11-2005.23/04/2014
- SANTANDER TRADE, “*Brasil, política y economía*”, disponible en: https://es.santandertrade.com/analizar-mercados/brasil/politica-y-economia?&actualiser_id_banque=oui&id_banque=12&memoriser_choix=memoriser (consultado el 27 de febrero de 2015).
- SENADO.GOV.CO, “*Comisión segunda*”, disponible en: <http://www.senado.gov.co/comisiones/comisiones-constitucionales/comision-segunda> (consultado el 23 de junio de 2014)
-, “*Información legislativa: Decreto 20 1992*”, disponible en: http://200.75.47.49/senado/basedoc/decreto/1992/decreto_0020_1992.html, (Consultado el 18 de abril de 2014).
- STATE.GOV, “*U.S. Relations with Colombia*”, disponible en: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35754.htm>, (consultado el 17 de mayo de 2014).

- TRANSPARENCY.ORG, “*Corruption Perception Index 2014: results*”, disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, (consultado el 10 de diciembre de 2014)
- UN.ORG, “*Carta de las Naciones Unidas: Propósitos*”, 1945, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml> (consultado el 12 de junio de 2014).
- UNCU. “”propuesta de un modelo de análisis de los actores que influyen en la política internacional seguida por Chile, en el cuadro de la integración Sudamericana” en “Primer congreso internacional de la red de Integración Latinoamericana 2011” Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina. Disponible en : <http://www.uncu.edu.ar/relacionesinternacionales/upload/redilaeje43.pdf> (Consultado el 22 de abril de 2014)
- UDISTRITAL, “*Historia del siglo XIX*”, en: <http://www.udistrital.edu.co/universidad/colombia/historia/siglo-XIX/> (consultado el 13 de mayo de 2015)
- UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, “*Qué hacer con el sistema de salud en Colombia?*”. <http://www.uniandes.edu.co/xplorer/especiales/salud/como-mejorar-el-sistema-de-salud.html>
- UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA, “*Constitución de 1886*”, Disponible en: http://www.usergioarboleda.edu.co/derecho/derecho_constitucional/constitucionalismo_colombiano_%20constituci%C3%B3n1886.htm, (Consultado el 23 de junio de 2014)
- URIBE Diana, “*Charla sobre las negociaciones de paz y el postconflicto*”, en: Escuela Colombiana de Ingeniería, Bogotá, abril 17 de 2015.
- WORD REFERENCE, *Definición presidencialismo*. Disponible en: <http://www.wordreference.com/definicion/presidencialismo>. (consultado el 22 de abr. de 2014)

NOTICIAS ON LINE

- CARACOL RADIO, “*Al menos 220.000 muertos han dejado 54 años de guerra en Colombia*”, julio de 2013, disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/al-menos-220000-muertos-han-dejado-54-anos-de-guerra-en-colombia/20130724/nota/1938150.aspx> (consultado el 23 de junio de 2014).

- CARACOL RADIO, “*El clientelismo se tomó la carrera diplomática*”, Abril 19 de 2004, disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/clientelismo-se-tomo-carrera-diplomatica-senador-rojas/20040419/nota/7332.aspx> (consultado el 5 de julio de 2014).
- DIARIO ECONOMIA Y NEGOCIOS. Crecimiento Económico en Chile [en línea] <<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=99911>>[citado en 17 de abril de 2014]
- ELCOMERCIO.COM, “*La UE ve un 'paso hacia la paz' el acuerdo entre Colombia y FARC sobre drogas*”, disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/ue-ve-paso-hacia-paz.html> (consultado el 21 de mayo de 2014)
- ELCOMERCIO.PE, “*Dilma Rousseff: "Brasil 2014 será la Copa contra el racismo"*”, disponible en: <http://elcomercio.pe/deporte-total/brasil-2014/dilma-rousseff-brasil-2014-copa-contra-racismo-noticia-1711118>, (consultado el 23 de junio de 2014)
- ELESPECTADOR.COM, “*Uribe propone no acatar el fallo de la haya*” . Reacciones a la sentencia de la CIJ. 20 de Noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo-388047-uribe-propone-no-acatar-fallo-de-haya> (Consultado el 15 de abril de 2014)
-“*Congreso y política exterior*”, 2011, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columna-285717-congreso-y-politica-exterior>, (consultado el 23 de junio de 2014)
-“*La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores*”, Nov 2009, disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo174093-comision-asesora-de-relaciones-exterores>, (consultado el 8 de julio de 2014).
- ELMUNDO.COM, “*se oficializa el retiro de Colombia de Pacto de Bogotá*” . Redactado el 28 de Junio de 2012. Disponible en: http://www.elmundo.com/movil/noticia_detalle.php?id=207574& (Consultado el 17 de abril de 2014)
- ELPAIS.COM.CO, “*Las FARC siguen usando a Venezuela como territorio*”, disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/farc-siguen-usando-venezuela-como-refugio>, (consultado el 23 de junio de 2014).
- ELPAIS.COM.CO, “*En 54 años, 220 mil personas han muerto por el conflicto armado en Colombia*”, en: Judicial, El País, 24 de julio de 2013, (consultado el 30 de agosto de 2015)

- ELTIEMPO.COM, “*Colombia mira en firme hacia la Unión Europea*”, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/MAM-343773>, (consultado el 17 de mayo de 2014).
- , “*Balance del gobierno Pastrana*”, Disponible en :<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1354736>, (Consultado el 14 de junio de 2014).
- , “*La mitad de las petroleras prevé bajar sus inversiones en el 2015*”, disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/la-mitad-de-las-petroleras-preve-bajar-sus-inversiones-en-el-2015/14949561>, (consultado el 10 de diciembre de 2014).
- , EN POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIA, SAMPER SE RAJA : EXPERTOS, 1996, Recuperado el 18 de Mayo de 2014 en, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-462244>
- , “*En política exterior Colombia, Samper se raja: Expertos*”, 1996, Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-462244> (Consultado el 18 de Mayo de 2014)
- , “*Balance del gobierno Pastrana*”, En. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1354736> [en línea] (2002). Consultado el 20 de mayo de 2014.
- , “*Las comisiones del congreso y sus funciones*”, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-85292>, (consultado el 23 de junio de 2014).
- , “*Programa para mejorar imagen de Colombia en Estados Unidos*”, Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-31851> (consultado el 5 de enero de 2015).
- LA SILLA VACIA, “*Santos nombra de cónsul a un salpicado en el carrusel*” en: <http://lasillavacia.com/node/51068> (consultado el 12 de agosto de 2015).
- LAS 2 ORILLAS, “*Galán y Rueda: dos nombramientos político diplomáticos*” en: <http://www.las2orillas.co/galan-rueda-dos-nombramientos-politico-diplomaticos/> (consultado el 12 de agosto de 2015)
- NOTIASCARACOL.COM, “*Cuánto territorio ha perdido Colombia?*”, disponible en: <http://www.notiascaracol.com/nacion/video-279904-cuanto-territorio-ha-perdido-colombia-los-ultimos-200-anos> (consultado el 10 de julio de 2014).
- NOTIASRCN.COM, “*Kerry visita Colombia para reforzar relaciones bilaterales con EE.UU*”, disponible en: <http://www.notiasrcn.com/nacional->

política/kerry-visita-colombia-reforzar-relaciones-bilaterales-eeuu, (consultado el 17 de mayo de 2014).

- REVISTA DINERO, “*TLC con Corea del Sur en la balanza*”, en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/tlc-corea-del-sur-balanza/169971>(consultado el 18 de junio de 2014).
- , “La apertura económica” Caratula, 21 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/la-apertura-economica/182405> (Consultado el 20 de junio de 2014)
- SEMANA.COM, “*¿volverá Ernesto Samper al banquillo de los acusados?*”, disponible en: <http://m.semana.com/nacion/articulo/volvera-ernesto-samper-banquillo-acusados/354285-3> (Consultado el 23 de junio de 2014)
- , “*El proceso 8000*”, junio de 1997, disponible en: <http://www.semana.com/especiales/articulo/el-proceso-8000/32798-3> (consultado el 23 de junio de 2014)
- , “*la Yidis política*”, s.f., Disponible en: <http://m.semana.com/nacion/articulo/la-yidis-politica/92612-3>, (consultado el 23 de junio de 2014)
- , “*Venezuela anuncia primeras medidas tras romper relaciones con Colombia*”, disponible en: <http://m.semana.com/nacion/relaciones-exteriores/articulo/venezuela-anuncia-primeras-medidas-tras-romper-relaciones-colombia/119602-3>, (consultado el 23 de junio de 2014).
- ,*Carta abierta a Álvaro Uribe Vélez*, disponible en: <http://www.semana.com/Imprimir.aspx?idItem=51591>, 2002, (consultado el 23 de junio de 2014).
- VANGUARDIA.COM, “*el clientelismo es política de Estado en Colombia*”, marzo de 2014, disponible en: <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/253102-el-clientelismo-es-politica-de-estado-en-colombia> (consultado el 23 de junio de 2014).

•
DOCUMENTOS SIN AUTOR

- “*Bavaria y la desnacionalización de Colombia*”, en: gerenciamercadeoupb2008.blogspot.com/2008_04_01_archive.html, (consultado el 2 de abril de 2015)

- “*Brasil: la historia de un gigante*”, disponible en :<http://www.cdr.cr/brasil-un-gigante-de-terreno-e-historia/> (consultado el 23 de junio de 2014).
- “*Cuáles son los temas de negociación del TLC Colombiano?*”, en: http://www.productosdecolombia.com/main/guia/TLC_Paises_Libre_Comercio_Colombia.asp (consultado el 6 de abril de 2015).
- “*En otra ventana*”, En: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/lopez_h_j/capitulo1.pdf (consultado el 3 de abril de 2015).
- “Historia del siglo 20”, *El Movimiento de los Países No Alineados*, disponible en: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/noalineados.htm>, (consultado el 20 de mayo de 2014).
- “*Sociología de las Relaciones Internacionales*”, Disponible en: https://www.ulpgc.es/.../Tema_2_Principales_corrientes_teoricas_en_las_linea [en línea] citado el 20 de mayo de 2014. (Consultado el 16 de junio de 2014).
- “*TLC CON ESTADOS UNIDOS (beneficiados y perjudicados)*”, en: www.colombia.com › Actualidad › Especiales › TLC con Estados Unidos, (consultado el 2 de abril de 2015).
- “*Teoría de la toma de decisiones*”, disponible en: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/TeoriaPugna-RelacionesI/08.pdf>, (consultado el 17 de Julio de 2014).
- “Teoría de los juegos, juegos, simulación y negociación”, Disponible en: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/TeoriaPugna-RelacionesI/09.pdf> (Consultado el 20 de junio de 2014)

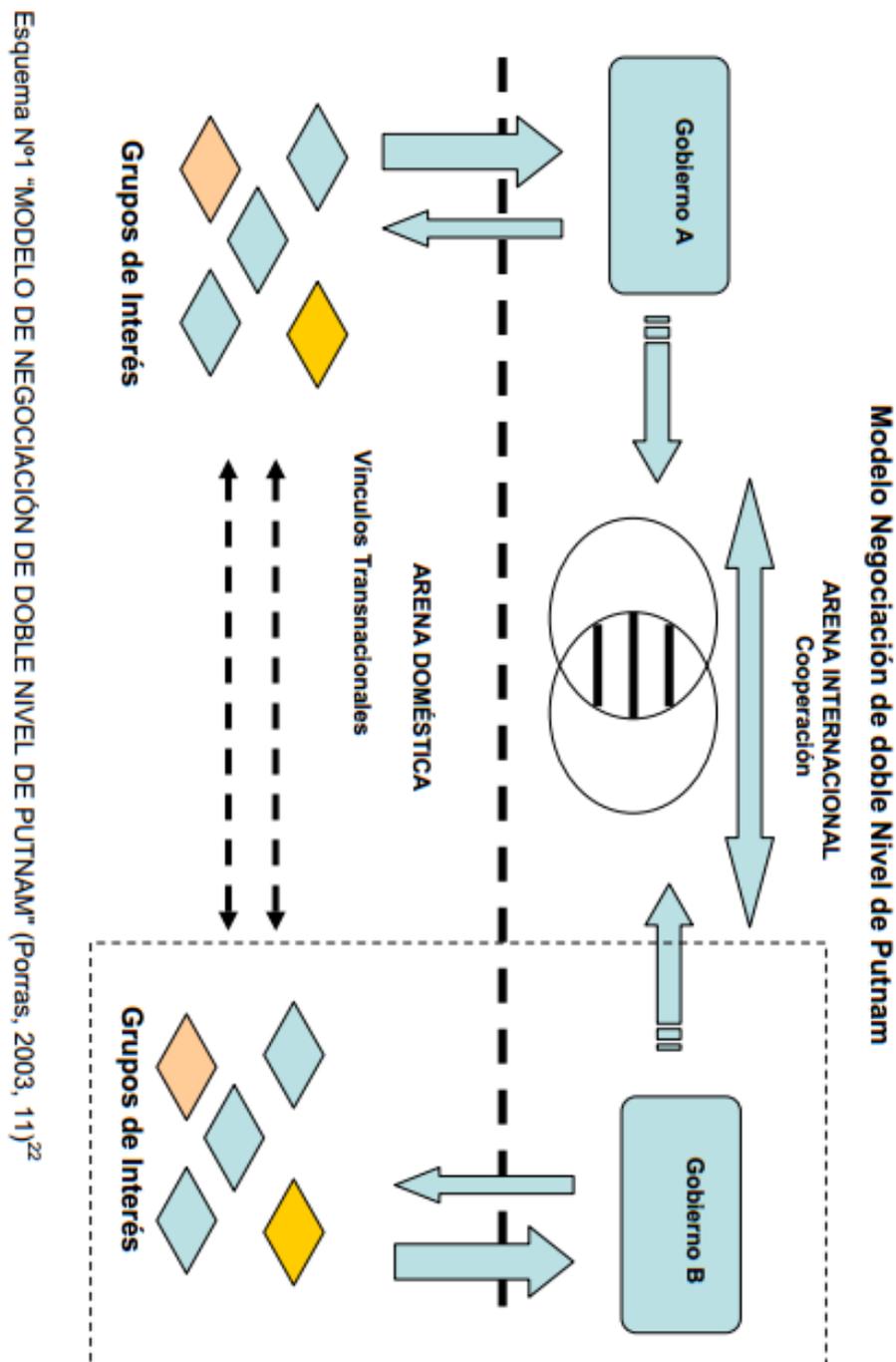
PAGINAS WEB

- http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf
- http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/franchini_h_r/capitulo1.pdf
- http://europa.eu/about-eu/countries/index_es.htm
- <http://www.bancomundial.org/birf.htm>

- <http://www.bluradio.com/68069/holandesa-nicolette-van-dam-denuncia-amenazas-de-muerte>
- <http://www.cancilleria.gov.co/academy>
- [http://www.cepal.org/acerca/default.asp?file="historia.htm"](http://www.cepal.org/acerca/default.asp?file=)
- http://www.colombiaun.org/Colombia/Politica_Exterior.pdf
- <http://www.congresovisible.org/democracia/reformas/2003/>
- <http://www.eumed.net/eve/resum/o6-03/wdm.htm>
- <http://www.fedegan.org.co/tratados-de-libre-comercio-firmados-por-colombia>
- http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chro_0309_Chile.pdf
- <http://www.oas.org/es/cidh/>
- <http://www.oit.org/public/spanish/about/history.htm>
- <http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Lineamientos/Tomo%202.3%20Estrategia%20de%20la%20Polic%EDA%20para%20la%20Seguridad.pdf>
- <http://www.portafolio.co/economia/trabajo-infantil-colombia>
- <http://www.semana.com/confidenciales/articulo/mermelada-burocratica-termino-politico/364961-3>
- http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/COLResumen_s.pdf
- http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/art_2013_parotlccolombia_final01.pdf
- <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/184808-colombia-ha-perdido-casi-la-mitad-de-su-territorio>
- http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm
- http://www.youtube.com/watch?v=djycVmNA_P4 (Entrevista al Filósofo Ulrich Beck)

ANEXOS

Anexo 1.



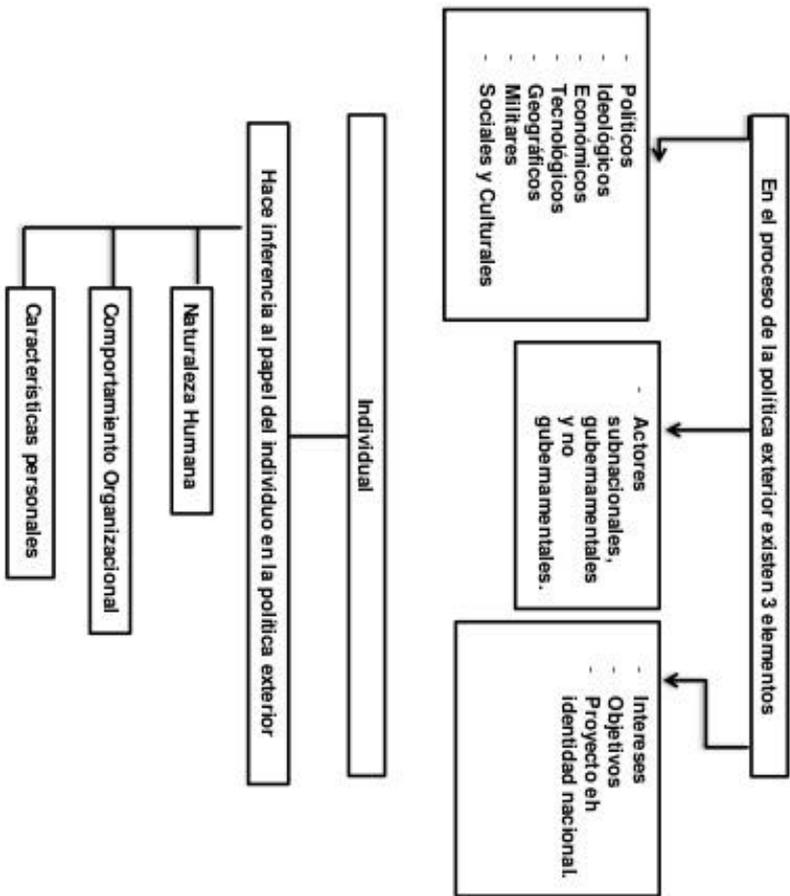
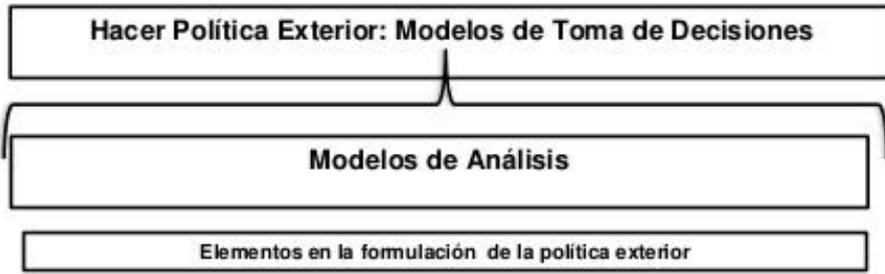
Tomado de: UNCU. "propuesta de un modelo de análisis de los actores que influyen en la política internacional seguida por Chile, en el cuadro de la integración Sudamericana" en "Primer congreso internacional de la red de Integración Latinoamericana 2011" Universidad Nacional del Litoral Santa Fe, Argentina. Disponible en : <http://www.uncu.edu.ar/relacionesinternacionales/upload/redilaeje43.pdf> (Consultado el 22 de abril de 2014)

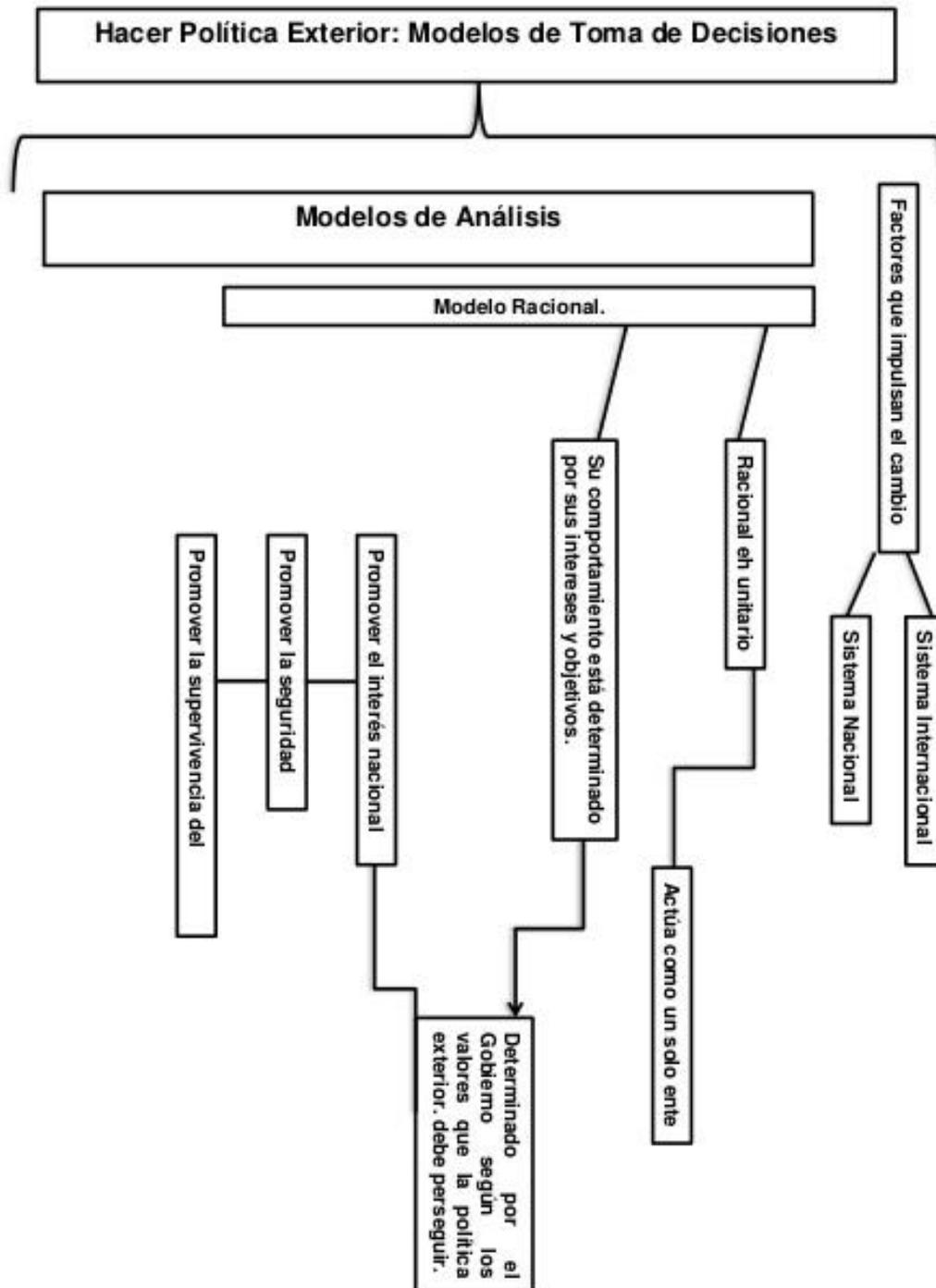
Anexo 2.

	<i>Política burocrática</i>	<i>Dinámica de grupo</i>	<i>Toma de decisiones individual</i>
Conceptualización de la toma de decisiones	La toma de decisiones como resultado de negociaciones dentro de organismos burocráticos.	Toma de decisiones como resultado de interacciones de grupo.	Toma de decisiones como resultado de preferencias individuales.
Premisas	Valores centrales de la organización mal internalizados. Comportamiento organizacional = a comportamiento político. Estructura y normas de operación estandarizadas afectan sustancia y calidad de decisiones.	Decisiones principalmente tomadas por pequeños grupos elitistas. Grupo es diferente a la suma de sus miembros. Dinámica de grupo afecta sustancia y calidad de decisiones.	Importancia de valoración subjetiva (definición de la situación) y procesos cognitivos (procesamiento de información, etc.).
Restricciones para la toma racional de decisiones	Información imperfecta, producto de: centralización, jerarquías y especialización. Inercia organizacional. Conflicto entre beneficios individual y organizacional. Política burocrática y negociación dominan toma de decisiones e implementación de decisiones.	Unos grupos más efectivos para unas tareas, menos para otras. Presiones para conformismo. Propensión de grupos a tomar riesgos (controvertida). Calidad de dirigencia. "Pensamiento de grupo".	Límites cognitivos a la racionalidad. Procesamiento distorsionado de la información por dinámicas de consistencia cognitiva. Análisis causal prejuiciado sistemática e interesadamente. Diferencias individuales en capacidad para tomar decisiones (ej., capacidad para resolver problemas, tolerancia a la ambigüedad, defensa y ansiedad, búsqueda de información, etc.).
Fuentes de teoría, ideas y evidencia	Teoría de la organización. Sociología de las burocracias. Política burocrática.	Psicología social. Sociología de grupos pequeños.	Disonancia cognitiva. Psicología cognitiva. Psicología dinámica.

HOLSTI Ole, "Modelos de relaciones internacionales y política exterior", p. 20.
 Disponible en: http://bibliocodex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/E6SL1VC2QDY16BGJ1333B1HFFRL87N.pdf (consultado el 20 de junio de 2014).

Anexo 3



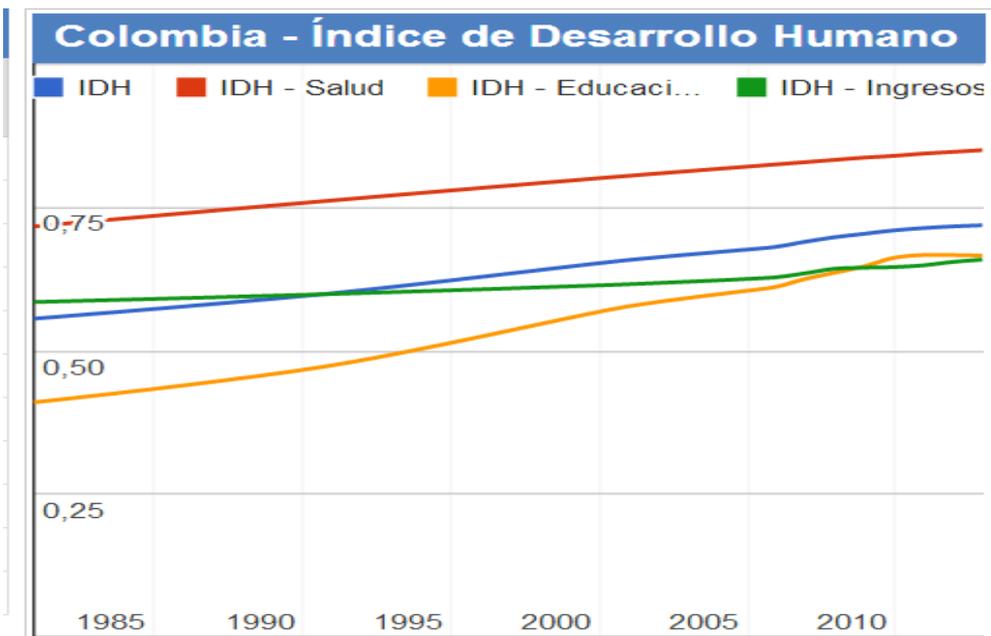


Tomado de: <http://es.slideshare.net/Kathesepulveda/hacer-politica-exterior-38807178> (consultado el 23 de junio de 2014)

Paradigma	Cooperación	Hipótesis	Ex post
Neorealismo	Beneficios absolutos	El hegemon busca mejorar su posición frente a sus competidores.	Permanencia del hegemon para la prolongación de la cooperación.
Neoliberalismo	Beneficios relativos	Los Estados buscan superar los problemas de confianza para alcanzar sus intereses.	No es necesaria la permanencia del hegemon para la prolongación de la cooperación (los miembros ya han recibido los beneficios necesarios).
Constructivismo	Beneficios mutuos	Los Estados pueden buscar objetivos no necesariamente racionales o utilitaristas, sino que buscan prolongar sus ideas hacia el exterior con el propósito de alcanzar intereses comunes a partir de modificar percepciones disonantes hacia temas claves	Interacción de preferencias e identidades, moldean las prácticas internacionales. Cooperación como construcción social.

Fuente: elaboración propia

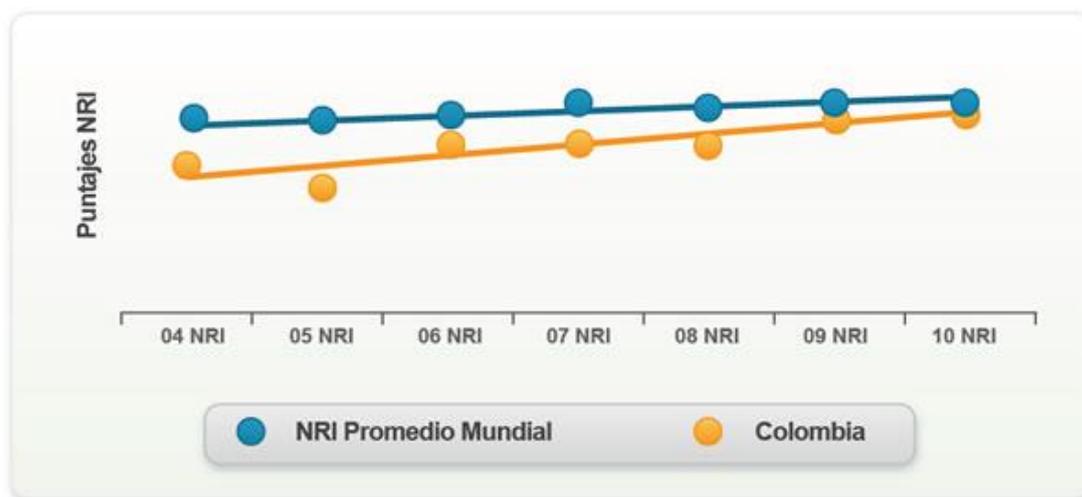
Anexo 5.



Anexo 5



Anexo 5.



Anexo 6.

Generalidades sobre Colombia

Nombre Oficial: República de Colombia

Capital: Bogotá

Superficie Total: 2.070.408 Km²

- Área Terrestre 1.141.748 Km² (superficie continental e insular)
- Área Marítima 928.660 Km² de áreas marítimas.

Organización territorial: 32 departamentos. Se organiza en 1.098 municipios, más el distrito capital, el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias, el Distrito turístico y cultural e histórico de Santa Marta y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Fronteras Terrestres: Panamá, Venezuela, Brasil, Ecuador y Perú.

Límites Marítimos: Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Jamaica, República Dominicana y Haití.

Idioma Oficial: Español, hay más de 60 lenguas indígenas no oficiales.

Moneda: Peso colombiano, COP.

Población: 46'536.127

Independencia: 20 de julio de 1810.

Categoría de ingreso: Ingreso Medio Alto.

Organización Política: La República de Colombia es un Estado unitario, democrático, participativo y pluralista con separación de poderes.

Jefe de Estado: Presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010 – 2014).(2014-2018)

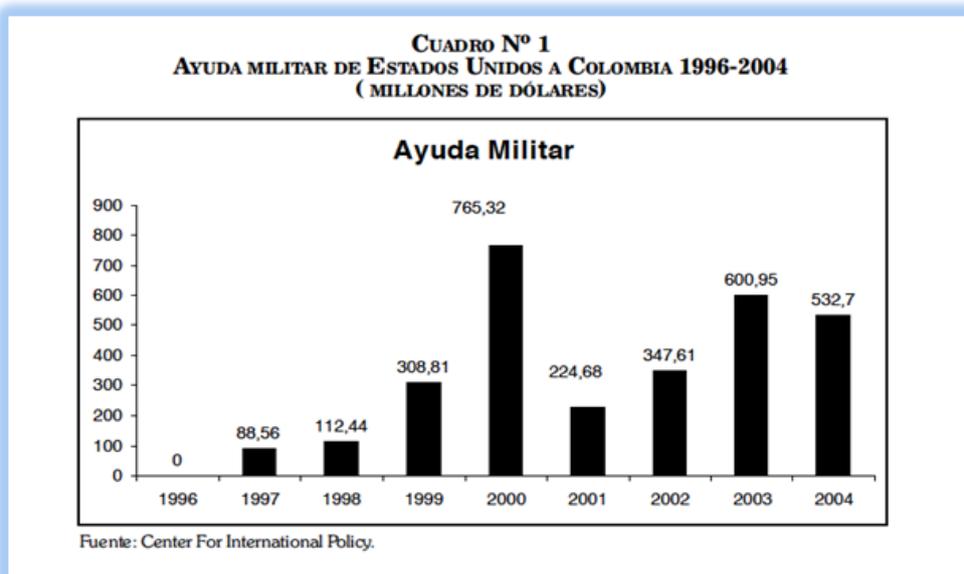
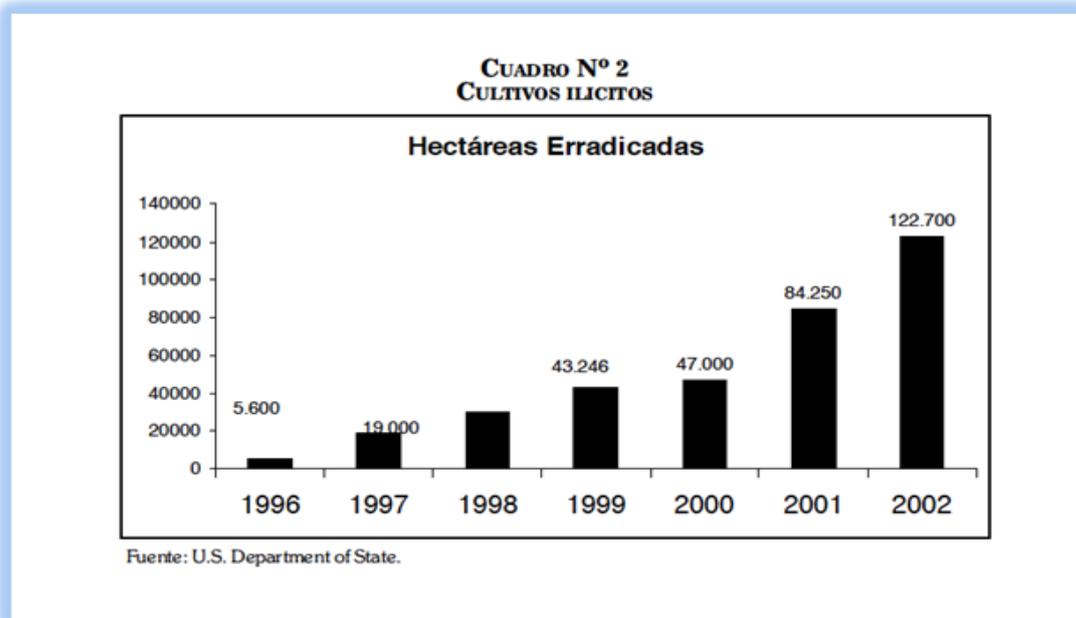
FUENTE: Atlas Mundial 2014

Anexo 7.**Relación Colombia-EE.UU. a través del tiempo**

Cercanía	Marco F. Suárez (1918-1921)	Enrique Olaya (1930-1934)	Eduardo Santos (1938-1942)	Alberto Lleras (1958-1962)	Julio Cr. Turbay (1978-1982)	Andrés Pastrana (1998-2002)	Álvaro Uribe (2002-2010)
Equilibrio	Carlos Lleras (1966-1970)	Misael Pastrana (1970-1974)	Belisario Betancur (1982-1986)	Virgilio Barco (1986-1990)	César Gaviria (1990-1994)	Juan Manuel Santos (2010)	
Distanciamiento-Tensión	Alfonso López P. y 1942-1945)	Alfonso López Michelsen (1974-1978)		Ernesto Samper (1994-1998)			

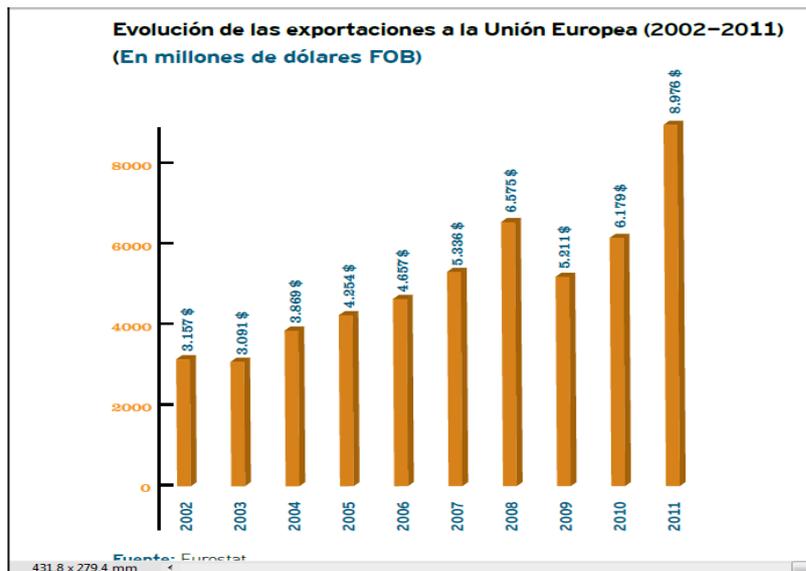
Fuente: elaboración propia a partir de Cardona (2011, p. xvii)

Anexo 8.



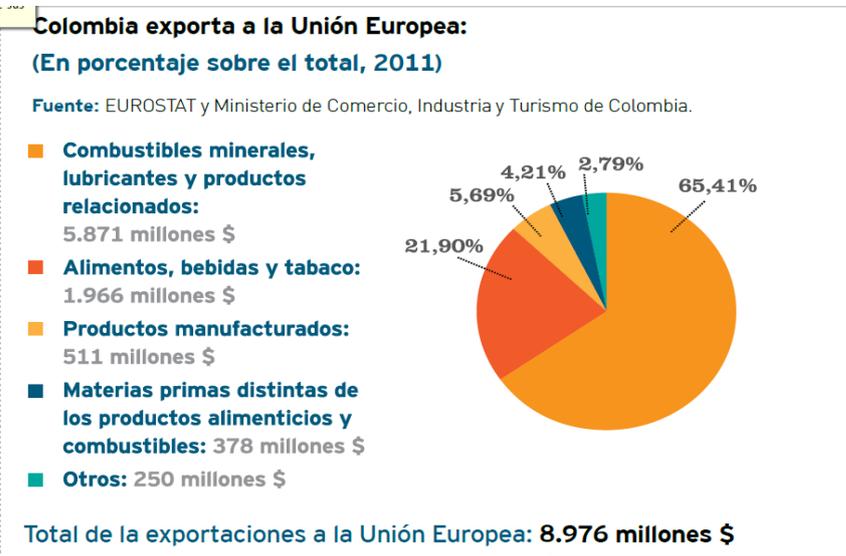
Tomado de: Colombia y estados Unidos desafío de una alianza, disponible en:
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/02000.pdf>

Anexo 9.

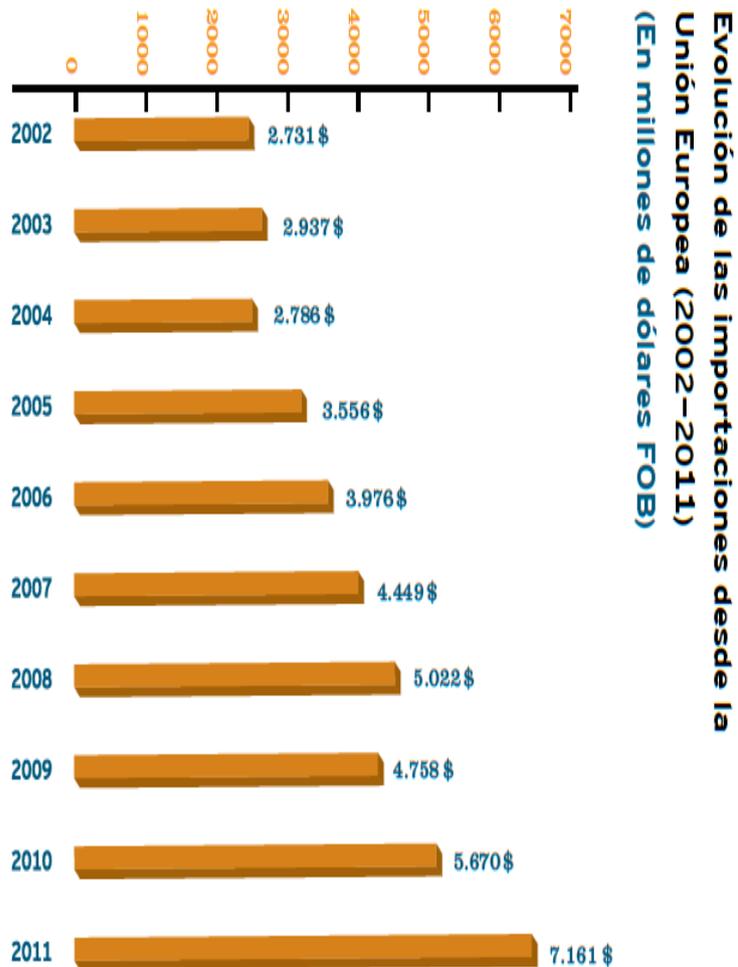


Fuente: Eurostat.

Anexo 9



Anexo 9.



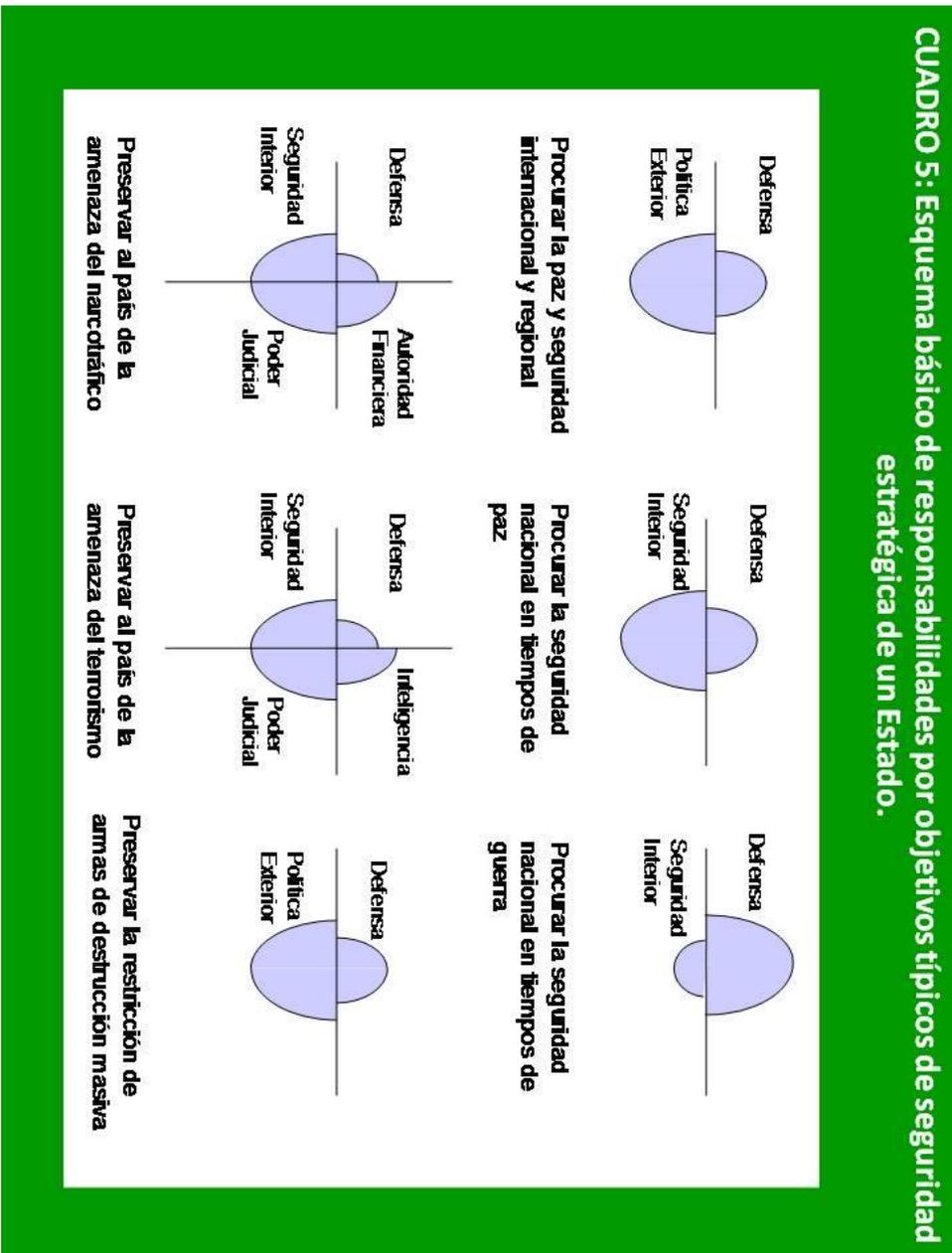
Fuente: Eurostat.

Anexo 10.

ETAPAS	PRUEBA	DEFINICION	METODOLOGÍA	PORCENTAJE
PRUEBAS ESCRITAS (PRIMERA ETAPA)	Colombia (prueba de conocimiento)	Aspectos históricos, políticos y económicos de Colombia	Selección múltiple	20%
	Colombia en el Contexto Mundial (prueba de conocimiento)	Insertión de Colombia en el contexto mundial	Ensayo	20%
	Negociación (prueba de competencias)	Ejercicios para aplicar técnicas y estrategias de negociación	Preguntas y/o Selección múltiple	15%
	Razonamiento Lógico (prueba de competencias)	Ejercicios de comprensión de lectura y razonamiento lógico	Preguntas y/o Selección múltiple	15%
	Evaluación de Competencias	Evaluación de Competencias	Selección múltiple	15%
ENTREVISTA (SEGUNDA ETAPA)	Entrevista	Entrevista	Entrevista Personal	15%
TOTAL				100%

Tomado de la resolución 3865 del 6 de junio de 2014, por la cual se convoca al concurso de la carrera diplomática y consular para el año 2016. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/footer/academy/contest-entry> (consultado el 3 de julio de 2014).

Anexo 11.



Tomado de: Cáceres G. José Raúl “inteligencia estratégica” Chile, 2005, 1º Trimestre.

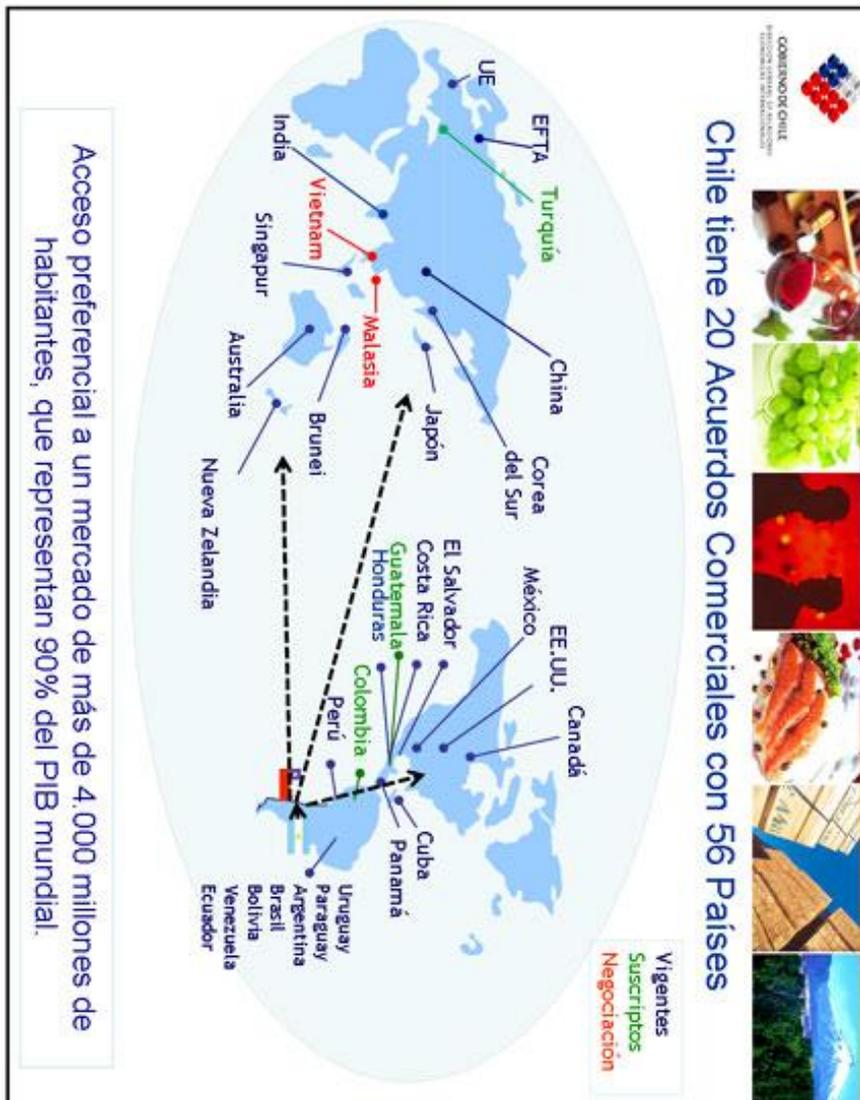
Anexo 12.

COMISIÓN ASESORA DE RELACIONES EXTERIORES (comparación de artículos seleccionados de las leyes de 1974 y 1993)

LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN ASESORA DE RELACIONES EXTERIORES (LEY 1 DE 1974)	LEY QUE REORGANIZA LA COMISIÓN ASESORA DE RELACIONES EXTERIORES (LEY 68 DE 1993)
<p>Artículo 1. (Subrogado por la Ley 53 del 12 de diciembre de 1982): "La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores estará integrada por los Expositores de la República elegidos por voto popular y por seis miembros más con sus respectivos suplentes elegidos así: tres (3) por la Cámara de Representantes y tres (3) por el Senado de la República, cuatro de los cuales deberán pertenecer al Congreso Nacional, escogidos preferentemente de las Comisiones Segundas de ambas Cámaras. Cada una de las Cámaras podrá elegir un miembro que no pertenezca al Congreso".</p>	<p>Artículo 1. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores estará integrada por: 1. Los Expositores de la República elegidos por voto popular. 2. Seis miembros elegidos por el Congreso Nacional así: tres por el Senado de la República y tres por la Cámara de Representantes. Dos de los elegidos por el Senado y dos de los elegidos por la Cámara deberán ser miembros de la respectiva corporación y uno de ellos, por cada Cámara, pertenecerá a la Comisión Constitucional Permanente que se ocupe de las relaciones exteriores. 3. Dos miembros designados por el Presidente de la República. Parágrafo 1o. Los miembros elegidos por el Congreso Nacional y los designados por el Presidente de la República tendrán su respectivo suplente. Parágrafo 2o. El designado a la Presidencia hasta 1994 y el Vicepresidente de la República a partir de este año asistirá con voz a las reuniones de la Comisión.</p>

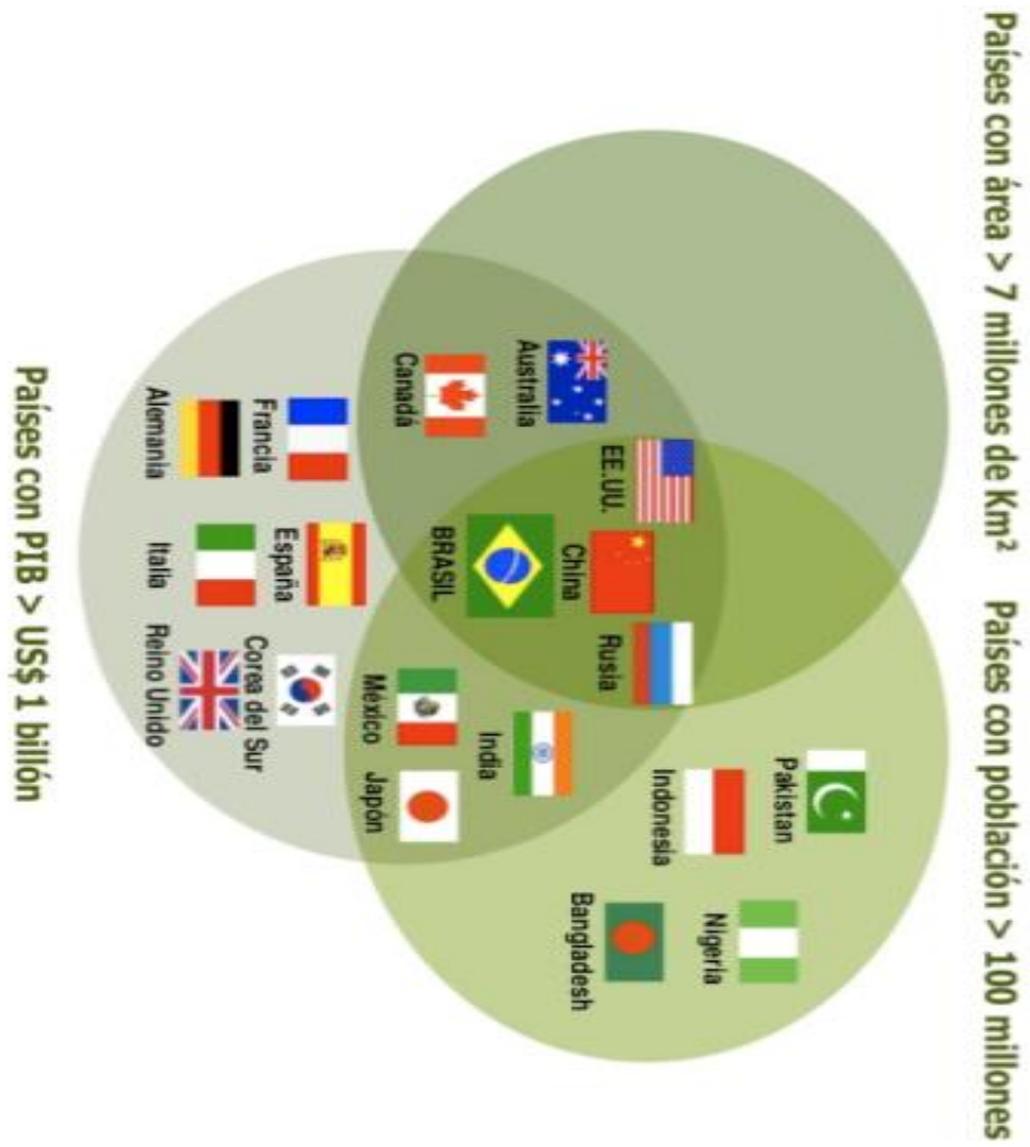
Tomado de TOKATLIAN Juan, La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y la Política Exterior Colombiana, en: Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes, Bogotá, No 26, Ab-Jun, 1994, p.3. *Fuente: ALADI, CAN.*

Anexo 13.

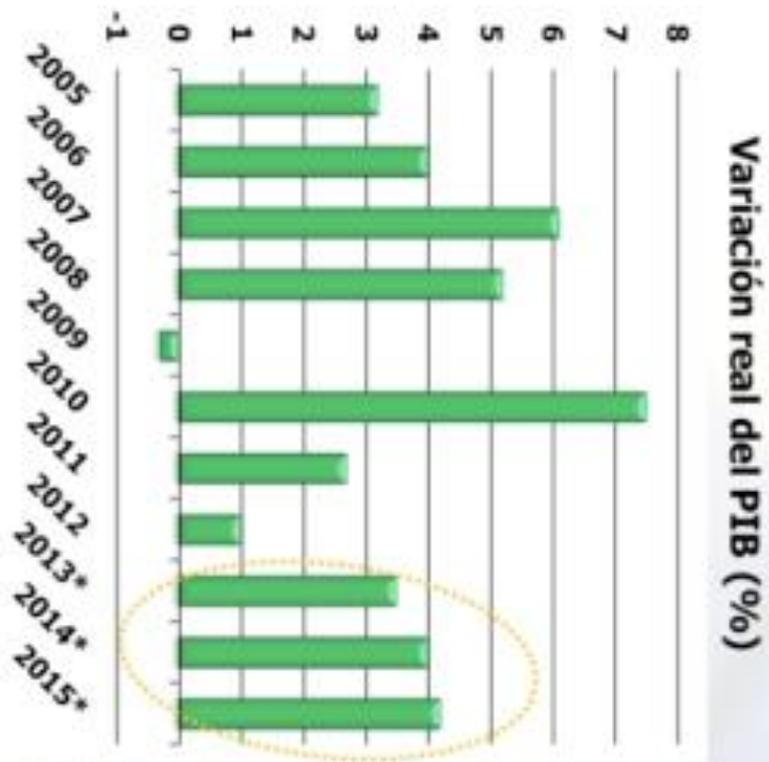


CANALE Felix, “Para exportar a Chile”, en: Ellitoral.com, http://blogs.ellitoral.com/empresariosyempresas/para-exportar-via-chile/#.Vewmc9J_Oko

Anexo 14.



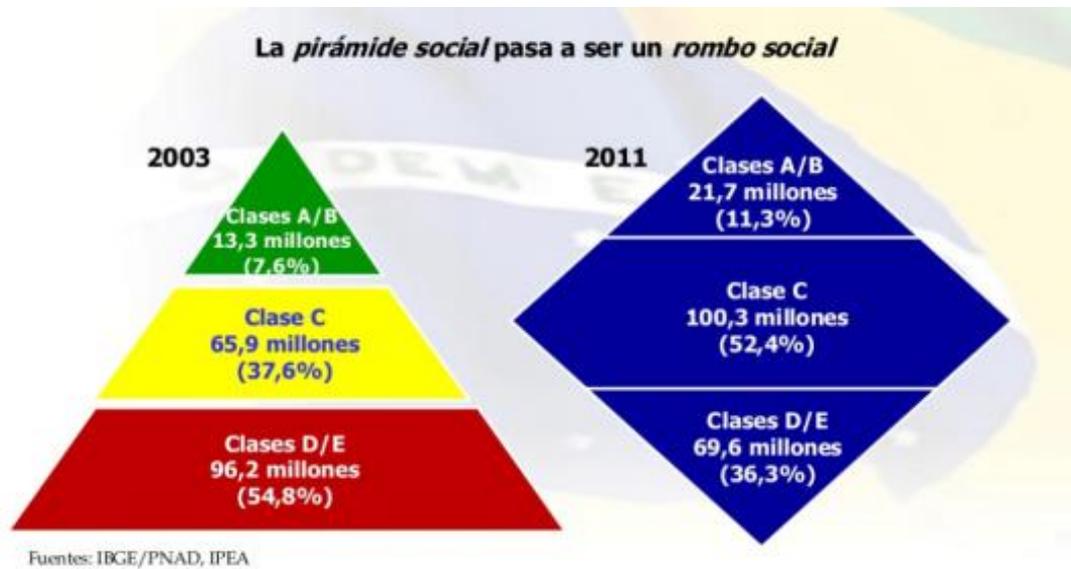
Anexo 15.



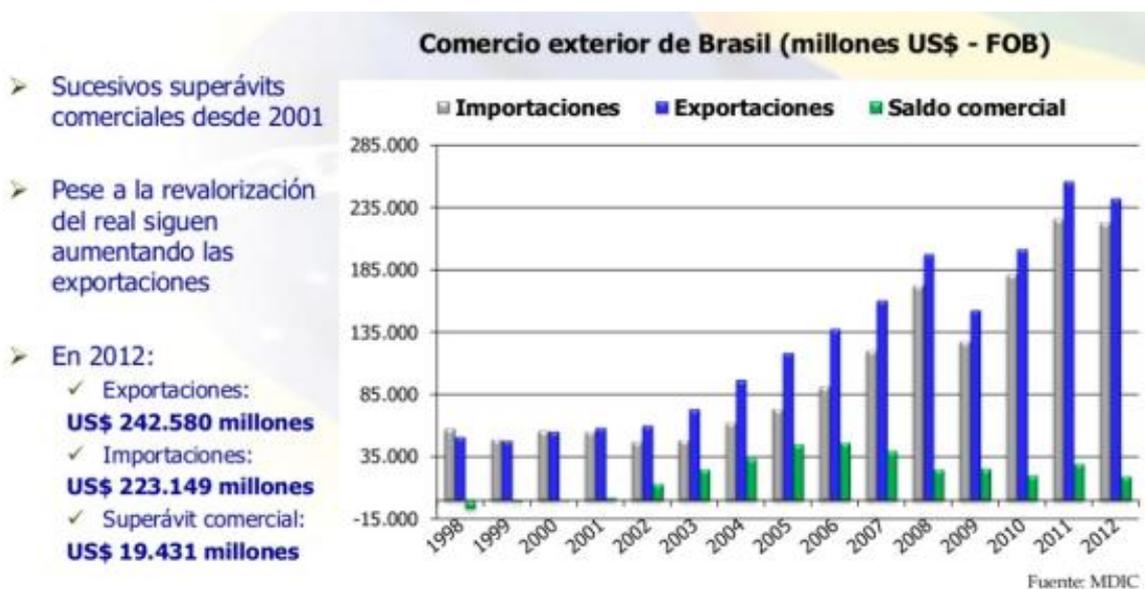
- El crecimiento es sólido y con bases de sostenibilidad internas y externas
 - ✓ La excepción: 2009 por el estallido de la crisis mundial

- El crecimiento va de la mano del desarrollo social
- Bajo control del gasto público y de la inflación
- PIB 2012: US\$ 2.475.066 millones (€ 1.854.233 millones)

* Previsión del FMI
Fuente: BCB

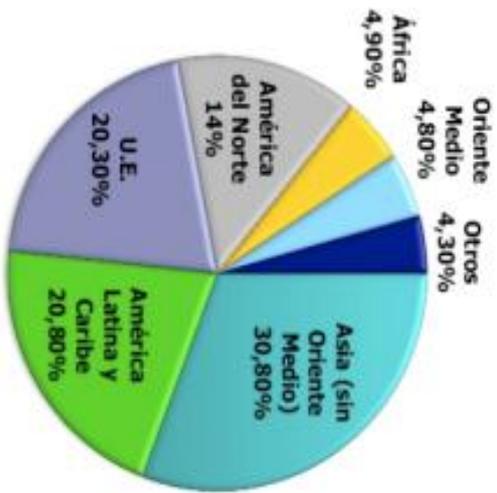


Anexo 17.

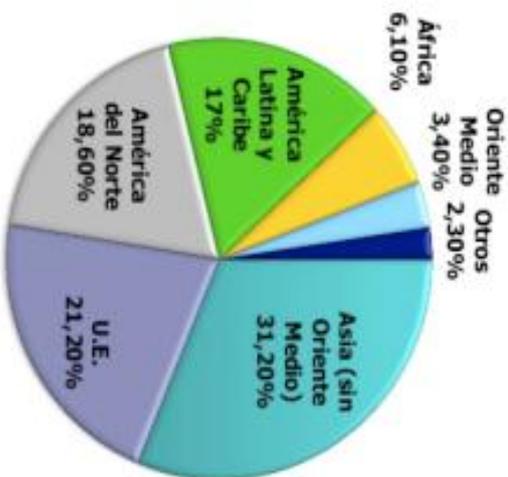


Anexo 18.

Destino de las exportaciones



Origen de las importaciones



Anexo 19.

BRASIL**Requisitos de ingreso**

IDIOMAS OBLIGATORIOS: Inglés

EDAD: No

ESTUDIOS PREVIOS: Estudios superiores

Escalafones

Tercer Secretario a Ministro de Primera Clase.

Los Embajadores son designados por el ejecutivo

Promoción

Obedecen a criterios de mérito y antigüedad

El número de cargos en cada categoría se determina mediante ley.

El número de primeros secretarios no podrá superar en un 25% al número de segundos secretarios, y éstos no podrán sobrepasar en un 50% al de terceros secretarios.

Disposiciones sobre retiro

Por retiro forzoso (70 años)

Voluntariamente a los 35 años de servicio para los hombres, y a los 30 años para las mujeres.

Por invalidez.

Ascenso

Para la promoción a Ministro de Primera Clase, se debe contar como mínimo con 20 años de ejercicio en el servicio,

ESPAÑA

Requisitos de ingreso

IDIOMAS OBLIGATORIOS: Inglés

EDAD: A partir de los 18 años

ESTUDIOS PREVIOS: Estudios superiores

Escalafones

Secretario de Embajada de Tercera Clase
a Embajadores

Promoción

Las vacantes que se produzcan en las diversas categorías se cubren por Acuerdo del Ministro de Asuntos Exteriores, por funcionarios de la categoría inmediatamente inferior que serán tomados en consideración según el orden en el que figuren en el escalafón.

Las vacantes que se producen en la categoría de Embajador se cubren con funcionarios que tengan categoría de Ministro Plenipotenciario de primera clase, se hallen en servicio activo o en situación de servicios especiales.

Disposiciones sobre retiro

Temporalmente: Suspensión por sanción administrativa.

Definitiva: por destitución.

Ascenso

Para ocupar vacante de Ministro Plenipotenciario de primera clase: 14 años de servicio activo

MÉXICO	PERÚ
Requisitos de ingreso	Requisitos de ingreso
IDIOMAS OBLIGATORIOS: Inglés, traducir otro idioma de la ONU EDAD: Hasta 35 años ESTUDIOS PREVIOS: Estudios superiores	IDIOMAS OBLIGATORIOS: No Edad: No ESTUDIOS PREVIOS: Estudios Superiores
Escalafones	Escalafones
Agregado Diplomático a Embajador	Tercer Secretario a Embajador
Promoción	Promoción
Los ascensos del personal de carrera a Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero y Ministro de la rama diplomático-consular, son acordados por el Secretario de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión de Personal, los concursos de ascenso comprenden: a) Méritos y eficiencia b) Potencial de desarrollo y capacidad para asumir mayores responsabilidades. c) La antigüedad en el rango y en el servicio, que será definitiva en igualdad de circunstancias. d) Exámenes escritos y orales	Se sustenta exclusivamente en méritos profesionales y en el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley del Servicio Diplomático para cada categoría. Para ser promovido a la categoría inmediata superior, los funcionarios del Servicio Diplomático requieren cumplir plazos mínimos de permanencia en cada categoría. La Comisión de Personal propone anualmente el número de vacantes de las categorías a las que podrán ser promovidos los miembros del Servicio en situación de actividad, que hayan cumplido los requisitos establecidos en la Ley.
Disposiciones sobre retiro	Disposiciones sobre retiro
Temporalmente: Suspensión por sanción administrativa. Definitiva: por destitución.	Por edad. Por enfermedad o incapacidad permanente. Por exceder el límite de permanencia en la situación de disponibilidad. Por renunciar a la nacionalidad peruana. Por solicitud en forma escrita. Por medida disciplinaria.
Ascensos	Ascensos
El plazo mínimo de permanencia para Ascenso a categoría de embajador es de 25 años	El plazo mínimo de permanencia para Ascenso a categoría de embajador es de 20 años.

En: <http://www.diplomaticos-colombia.org/index.php/otros-sistemas-de-carrera> (consultado 04/09/2015)

Anexo 20.

Colombia: primeros cinco socios comerciales (exportaciones e importaciones),

2010

Colombia		
Socio comercial	Millones de dólares	%
Estados Unidos	27.545	34,5%
Unión Europea (27)	10.673	13,4%
China	7.507	9,4%
México	4.514	5,6%
Brasil	3.414	4,3%
Subtotal	53.653	67,1%
Resto del mundo	26.247	32,9%
TOTAL	79.900	100,0%

Fuente: EUROSTAT

Anexo 21.



ENTREVISTAS

Como apoyo teórico, histórico y conceptual a la solución del problema de investigación, se propusieron las siguientes preguntas a exfuncionarios de la carrera diplomática. A la actual viceministra Patty Londoño, se le solicitó consejo sobre ¿qué temas podría desarrollar una tesis vinculada con la política exterior colombiana?

Las personas entrevistadas fueron:

1. **VICEMINISTRA DE ASUNTOS MULTILATERALES,**
Patty Londoño
2. **EX CANCELLER**
Julio Londoño Paredes
3. **EX EMBAJADOR**
Guillermo Orjuela
4. **EX EMBAJADORA**
Fanny Moncayo
5. **EX EMBAJADOR** Eduardo Gori
6. **EX DIRECTORA DEL PROGRAMA DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS PARA AMERICA LATINA VINCULADOS CON LA ACADEMIA DIPLOMATICA DE SAN CARLOS, Y COORDINADORA DEL AREA DE RELACIONES INTERNACIONALES E INTERCAMBIOS, DE LA FACULTAD DE FINANZAS GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA,**
Marie Eve Detouff

Las preguntas para los entrevistados fueron las siguientes:

- Dada su experiencia ¿qué ha pasado en la política exterior colombiana PEC desde la constitución de 1991?
- ¿Qué se debe mejorar para proyectar una imagen más positiva de Colombia en el concierto de naciones?
- ¿Cuáles deberían ser los temas que en materia de PEC, más debería hacer seguimiento el actual gobierno?
- ¿Cómo consolidar una política de Estado en materia de política exterior?
- ¿Cómo hacer más eficientes las decisiones y nombramientos presidenciales en materia de PEC?
- ¿Cuáles son los temas más determinantes y sensibles que debe manejar Colombia en PE en el siglo XXI? y ¿cómo lograrlo?
- ¿Cómo ve la Alianza para el Pacífico, Unasur y la presencia de Colombia en los organismos internacionales?
- ¿Qué habría que hacer para que la política exterior colombiana tenga mayor autonomía y se tomen mejores decisiones?
- ¿Cómo ser más independiente en las decisiones de PE?
- ¿De qué países podría aprender Colombia acerca del manejo de su ministerio de relaciones exteriores y su PE? y ¿por qué?

Si bien los entrevistados conocieron con antelación las preguntas, no fueron contestadas todas en todos los casos y el orden tampoco se siguió de manera rigurosa. Sin embargo, la experiencia de los diferentes diplomáticos fue fundamental para entender mejor el problema y formular las sugerencias mencionadas en las conclusiones.

1. Respuesta de la señora **Viceministra de relaciones Exteriores dra. Patty Londoño**, sobre sus sugerencias temáticas a desarrollar en la investigación

Introducción

I. EVOLUCIÓN TEMÁTICA DE LA PEC

- a. TEMAS TRADICIONALES – NARCOTRÁTICO, DH, ETC.
- b. TEMAS NUEVOS – CIENCIA Y TECNOLOGÍA, INFRAESTRUCTURA, CULTURA Y EDUCACIÓN, ETC.

II. EVOLUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA PEC

- a. RELACIÓN CON LOS VECINOS
- b. RELACIÓN CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
- c. RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ
- d. RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA
- e. RELACIÓN CON ASIA Y PACÍFICO

III. POLÍTICA MULTILATERAL Y PARTICIPACIÓN EN LOS FOROS DE INTEGRACIÓN

- a. ORGANIZACIONES MULTILATERALES FORMALES
- b. MECANISMOS DE CONCERTACIÓN INFORMAL REGIONALES E INTERNACIONALES

IV. RENOVACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

- a. RETOS
- b. NECESIDADES
- c. ESTRATEGIAS

CONCLUSIONES, ETC.

2. Entrevista con el Ex Canciller Julio Londoño Paredes

La constitución del 91 no tuvo influencia en ninguno de los asuntos de la PEC, absolutamente en nada.

En términos generales hay una tendencia presidencialista en la división de la PEC, pero más que en eso en las decisiones de la cancillería en sí misma, porque la PE tiene sus representantes, yo creo que yo fui quien luchó por eso, para profesionalizar la carrera diplomática.

En 1986 la carrera diplomática estaba acabada, porque el servicio exterior y la planta de la cancillería eran un botón político.

Tuvo que darse la coyuntura de que llegara a la presidencia Virgilio Barco, que no le importaban los rankings, las preferencias o las encuestas, para dar la lucha y fortalecer la carrera diplomática y se hizo a un alto costo, porque yo me granjeé como enemigo a la clase política colombiana de todos los partidos, en última instancia, la izquierda colaboro en el congreso, a pesar de que Londoño era del partido liberal.

La segunda cosa es que nosotros hemos estado, nuestra PE está orientada siempre, no hemos tenido visión de la PE, tenemos una mentalidad sabanera. Miguel Antonio Caro se sentía orgulloso de hablar latín, griego, ser traductor, filósofo, erudito, político, sin haber pasado de Sopo, y eso para él era un orgullo.

Misael Pastrana decía que para él era un orgullo solo haber salido 72 horas del país durante su mandato, para asistir al bicentenario de la batalla en la guerra del golfo de Maracaibo.

La mentalidad existente era muy complicada. Fuera de eso la gente pensaba fundamentalmente alrededor de los USA, y tuvimos una orientación absoluta a los USA, Colombia era un país muy de derecha, independientemente si era amigo o no de EU, era muy de derecha.

Creo que hay una persona que le da un giro a la PEC, que es Belisario Betancur, dio unos pasos impensables en la PE, por ejemplo, anuncio que Colombia se incorporaría al movimiento de los NOAL, que para entonces era un sacrilegio, se metió en Centroamérica participo en Contadora y se abrió, cosa que fue muy importante.

Entonces eso hay que reconocerlo a pesar de que el Dr. Betancur era de otro partido, pero este señor se aproximó a AL, actuó en Centroamérica y eso fue muy importante, cambio la línea de Turbay con respecto a la argentina con respecto a las Malvinas.

Durante la administración Barco, se siguió la línea y se ampliaron las relaciones de Colombia, y comenzó a tener relaciones con África, los países socialistas, de la cortina

de hierro, de los países asiáticos, lo que causaba cierta burla, como nos vamos a meter con los negros de África, nuestro medio es otro son los EU, Ven etc.

Era un equipo entre el presidente y la cancillería, y el presidente barco tenía la misma vocación, porque era un liberal radical, se atrevió a actuar en contra de los directores de periódicos y medios de difusión, porque los presidentes han tenido que invitar a los medios a reuniones sociales, y han tenido que consentir a los directores de los medios, pero eso no lo hizo barco y le genero la animadversión de todos, porque no los invitaba a su casa, a almorzar, chivas ni nada de eso.

La otra cosa muy importante es que hubo una política de Estado, seguida desde la época del Dr. Carlos Lleras Restrepo especialmente seguida por Alfonso López Michelsen que fue la delimitación de las fronteras marítimas de Colombia que hizo caer en cuenta al país que teníamos más vecinos que Ven y Ecuador. También éramos vecinos de Panamá que solo recordábamos x la separación. Pero luego nos dimos cuenta de que éramos vecinos del Caribe oriental, centro América, y otros. Entro al consejo de seguridad de Naciones Unidas. Con las delimitaciones marítimas Colombia se da cuenta que tiene otra dimensión, no solo la dimensión terrestre, sabanera, sino que también en los mares y que tiene que ocupar un puesto en el Caribe, sobre eso no hay nada que hacer. Eso nos da una condición especial. La problemática de la política exterior colombiana se concentra durante mucho tiempo en que estamos con el problema del narcotráfico que nos ha puesto en un contexto complicado.

4 gobiernos, Betancur cuando comenzaron a actuar los terroristas, barco, cuando mataron a varios jueces de la corte, Gaviria con la Catedral y Samper. Es decir que nuestra PE ha estado amarrada al narcotráfico. La extradición a Estados Unidos, las fumigaciones en frontera con Venezuela, Ecuador, la presencia de la guerrilla en Ecuador, dueños de los cultivos de coca en Colombia igual que en Venezuela. Desafortunadamente ha estado enmarcado cerca del narcotráfico. De ahí las consecuencias del narcotráfico con guerrilla, narcotráfico, paramilitares, entonces la PE se sentó en eso.

El país se ha tenido que adaptar a eso, yo espero que poco a poco vayamos saliendo de eso, lo veo muy remoto, a los países por prestigio político les gusta mucho meterse en las cosas de los demás. Las negociaciones con la guerrilla en el Caguán era una especie de show internacional, venían los diplomáticos, empresarios del mundo. Como con el ELN en Cuba.

En el futuro, ese va a ser un elemento fundamental para Col, tendrá que entrar a funcionar en desarrollo del postconflicto que es más difícil que el mismo conflicto.

El telón de fondo es el narcotráfico, las fronteras del Ecuador están en poder de la guerrilla y las BACRIM.

La PEC no se puede abstraer de eso.

Sobre las cosas políticas yo creo a pesar de que fui el defensor de la carrera diplomática, estoy convencido que no solo puede haber personas de la carrera en todos los cargos.

Es decir, la línea brasilera no puede ser. Es más, la línea brasilera ya no es esa, xqud no puede nombrar necesariamente a un embajador de carrera, no siempre puede desempeñar todos los cargos- por ejemplo la embajada en DC, la embajada en ONU, dependiendo de las necesidades y características de cada momento en el país, no puede uno echar mano de los embajadores de carrera, porque hay gente que está en el sector privado, que tiene una proyección, conocimiento, imagen, mayor que el de los embajadores de carrera, siendo los embajadores de carrera absolutamente indispensables-

El gobierno de EU tiene la mejor cancillería del mundo, el dpto. de Estado es de lo más eficaz que hay. El departamento de Estado tiene diplomáticos de carrera y otros que no son. No están enfocados solo en personal de carrera, Col tiene solamente un porcentaje de embajadores que deben ser de carrera, que está en el estatuto de la carrera, creo que deben ser un 20 o 30% de carrera. No todos pueden ser de carrera. Sin embargo, no todos los embajadores pueden ser diplomáticos,

Hoy la entrada al ministerio es mucho más compleja, las pruebas y la selección es más rigurosa.

Todas las facultades de relaciones internacionales de las diferentes universidades del país, tratan el tema. No es fácil, pero hay que buscar un equilibrio.

Hay que tener en cuenta que Colombia ha tenido políticas de estado en política exterior, pero cuando le ha tocado a un gobierno enfrentar el epilogo se echa para atrás, por razones políticas, por ejemplo, el gobierno santos, porque se siguió una Pol con Nicaragua desde el 69, pero el actual gobierno y la actual canciller, sabían perfectamente antes de ser nombrados, que era lo que iba a pasar y que se le estaba diciendo a Colombia durante 30 años una cosa que no era cierta y era que teníamos un límite establecido con Nicaragua en un tratado, pero ningún gobierno de los 11 anteriores se atrevió a decirlo, porque era quemarse inútilmente. Y prefirieron ver que pasara a ver a quien le tocaba y eso le toco a Santos. Uribe estuvo preocupado que le tocara, le toco el primer fallo, pero no el segundo.

Entonces la coherencia consiste en seguir una línea que la siguieron 11 gobiernos en estos asuntos de Nicaragua y las delimitaciones marítimas, sus ministros y presidentes, pero a quien le toco el epilogo no pudo concretar y no estaba preparado para hacer nada.

Con Venezuela que es el otro marco fundamental, Colombia y Venezuela tiene una frontera viva, tal como con Ecuador, somos vasos comunicantes, desde Bolívar hasta hoy, hay que tener pragmatismo para actuar en las relaciones con Venezuela, porque no se puede pensar que tenemos relaciones con los demócratas venezolanos se, pero con los que no son demócratas como nosotros pensamos la democracia. Hay gente en Colombia que dice todos los días que estamos apoyando el castro chavismo

En Venezuela ha habido durante los primeros 150 años de gobiernos solo 8 años de gobierno civiles, de la época de Rómulo Betancur. El resto han sido militares. Tienen mentalidad militarista, que no tiene Colombia, por eso, Jean Louis Michel Perú de Lacroix Massier tenía razón cuando decía. Venezuela es un cuartel citando a Bolívar y Colombia es una universidad y Ecuador es un convento, y nosotros tenemos que adaptarnos a eso. Que los chavistas y los amigos de Chávez. Tenemos que tener una actitud pragmática con Venezuela.

Hubo un enorme deterioro en las relaciones con Venezuela y Ecuador en los tiempos de Uribe x razones diferentes pero colindantes y en eso hay que ser pragmático, nosotros no podemos constituirnos como adalides de la democracia del continente, por las ideas de democracia que había. Porque la idea de democracia de EEUU hasta hace algún tiempo era que hubiera regímenes militares para defender a la democracia del comunismo cubano pero nosotros no podíamos tomar esa bandera entonces eso es un hecho, de la misma forma había que manejar las cosas con Ecuador. Solo hasta ahora ha habido estabilidad política con Correa, cada 15 días había un golpe militar, y no se podía ser amigo de unos y no de los otros, porque entonces los golpistas se volvían jefes de Estado y nos quedábamos sin amigos. Solo el pragmatismo funciona. No podemos ser los abanderados de la cosa anti cubana de los señores de la florida, cometimos el error espantoso para sacar a Cuba de la OEA estando Alberto Lleras de presidente, fuimos quienes propusieron la expulsión de Cuba, que nos costó eso? Mucha sangre, porque a raíz de eso, Cuba nos anotó en el libro de las malas obras y se prestó para capacitar a la guerrilla en su territorio, promovió la guerrilla y nos hizo un daño infinito a mi juicio, a pesar de que personas liberales decían que estaba muy bien, que era lo que debía hacerse, que la democracia, fue un enorme error porque uno debe ser pragmático. Un país que después de las sanciones a Cuba no rompió relaciones fue México, algunos dicen que México podía ser independiente precisamente por su condición limítrofe con los EEUU, los Estados Unidos ven con mucha preocupación a México, pero México actuó así. Y los países poco a poco han ido en esa línea, por que antes eran malos o eran buenos, y aquí todavía no es sino prender el radio y se escucha que “el gobierno está dedicado a los cubanos, a los venezolanos” eso siempre seguirá pero hay que tener esa actitud, pragmática.

La Cancillería mexicana es una Cancillería muy eficiente, hay Cancillerías muy eficientes en el continente, Chile tiene una gran Cancillería, fusionaron lo internacional con lo económico, ese es su objetivo. Chile tiene esa característica.

Brasil la PEB, se volvieron muy rosqueros, Itamaraty ahora solo tiene a los hijos de los ex diplomáticos, que no tiene la prosopopeya que ellos mismos se dan, lo que pasa es que por su potencial tiene otras características, tenía un gran rival en el área, Argentina, pero Brasil ha sido más poderoso.

Aquí yo creo que desafortunadamente la política exterior de los últimos años se ha vuelto un poco de show, es absurdo que el presidente Santos se proponga como mediador en el conflicto Árabe-Israelí, o como cuando Uribe apoyo a EEUU en la

invasión a Irak, son temas que están muy lejos de nosotros, más cuando tenemos un conflicto interno tan complejo, pero sobre todo porque con nosotros no se cuenta para eso, no somos actores en el tema. Entonces no se puede dotar de show la PEC, no, en eso hay que ser más pragmático, más objetivo y hay que venderle al país las metas y los fundamentos esenciales de la política exterior, que el país esté en eso, como Chile, con Bolivia que quiere salida al mar, Perú que quiere retrotraer la guerra del pacífico, Argentina que está al otro lado latente y peligroso y su proyección al pacífico.

Cuales serían exactamente esos temas esenciales que Colombia no debería perder de vista.

2da sesión de entrevistas al ex embajador y ex canciller Julio Londoño Paredes

Desde el 86 se comenzó a hacer un ejercicio interesante para profesionalizar el servicio exterior.

Cuáles serían los temas que en materia de PE más debería hacer seguimiento el actual gobierno.

Yo creo que el gobierno colombiano tiene varios retos, el primero es que la política internacional va a tener que estar en relación directa con el proceso de paz y más que con el proceso de paz, con los pasos subsiguientes a la firma del acuerdo de paz con las FARC en la Habana- ahí, la política exterior debe ser una auxiliar fundamentalmente para la consolidación, la implementación y la ejecución de esos acuerdos. Segundo, el gobierno colombiano tiene que tener una relación y un cuidado muy especial, con los países limítrofes especialmente con Venezuela y Ecuador. Con Venezuela de alguna manera ha sido protagonista de este proceso de paz, y además porque no es un secreto que los jefes guerrilleros de ambos grupos las farc y el eln, han residido en Venezuela por lo menos temporalmente y que naturalmente el Ecuador, es también un país muy permeable en todo el asunto de la situación que se vive en el país. Entonces como sucede en todos los conflictos armados en el mundo, ha habido una permeabilidad hacia las fronteras, como sucede con el sudeste asiático, aquí será lo mismo, entonces hay que tener un especial cuidado en el manejo de las relaciones con esos dos países. Porque la frontera con Perú, Brasil y Panamá son fronteras vivas. En el proceso de paz específicamente 3. El gobierno de Colombia tiene el reto de afrontar los 2 pleitos, las 2 nuevas demandas de Nicaragua ante la CIJ uno para pedir la plataforma continental extendida que le fue negada por la CIJ en el fallo de 2012 y 2do alegando el incumplimiento del fallo de la corte con el gobierno de Colombia, tienen que dedicarse a ello. Y después de un fallo de la Corte Constitucional colombiana en que dice que de todas maneras el gobierno debe cumplir el fallo y debe implementar un tratado internacional de fronteras con Nicaragua para incorporar los fallos.

En ausencia de este tratado limítrofe con Nicaragua, lo que se ganó Nicaragua en la CIJ ciertamente se veía venir. Nicaragua no gana, es que no había límites, para ganar tienen que tener límites, ningún tratado internacional establecía el meridiano 82 como límite marítimo, fue una estrategia deliberada que se fue vendiendo. En su orden, la

implementación del proceso de paz 2. Manejo apropiado de la relación limítrofe con Ven y Ecuador y 3. Tiene que afrontar los fallos de la CIJ y al mismo tiempo concertar con Nicaragua un tratado de acuerdo al mandato de la Corte constitucional.

Que se debe hacer para mejorar y proyectar una imagen más positiva en el concierto de naciones?

1. Aunque no se crea, nosotros hemos contribuido en un altísimo grado a la mala imagen de Colombia en el exterior. Colombia que tiene una excelente industria de telenovelas, de un tiempo para acá, nos dedicamos a un cine y series de televisión dirigidas a contar la historia del narcotráfico y la violencia y desafortunadamente han tenido éxito internacional. Y es absolutamente imposible separar una cosa de la otra porque la gente en Centroamérica en Europa, ve estos programas. El tipo de telenovela que se veía antes por ejemplo *Café*, *Betty la fea*, pero es que de un tiempo para acá el cine colombiano ha proyectado una imagen muy mala. Se ven en el exterior y generan un efecto. Lo que hay que hacer es invertir eso, como, es una acción del gobierno. Reconocer que el cine colombiano que según los expertos es bueno, pero generan una imagen tremenda de Colombia, Medellín y diferentes regiones, esas series se ven en el exterior y genera un efecto. Lo que hay que hacer es invertir eso, aunque es una acción del gobierno
2. No puede existir, una buena imagen de Colombia en el exterior, si la prensa internacional sigue publicando todos los días, masacres, bombas, muertos. Una ciudad como Tumaco, o una región como el Cauca de la que se habla todos los días como zonas tan conflictivas, no pueden mostrarse de una manera diferente. Hoy la información está totalmente globalizada y es instantánea. Como pretendemos que Colombia tenga una buena imagen si estamos abocados a estos asuntos cotidianos. No es un asunto de política exterior, y eso no se arregla ni con compañías de ballet, ni con bailarinas, ni con magos ni nada similar. Se arregla con el comportamiento de un país, y es una tarea del gobierno y del país. No por llevar una exposición cultural o llevando a los niños vallenatos se lograra mejorar la imagen
3. En el gobierno de Uribe hubo una sensación de seguridad que limitó la recurrencia de las malas noticias, pero pragmáticamente.
4. El símbolo de Colombia es pasión no tuvo éxito y además fue contrario. Proyecto un imaginario de Colombia es un país próximo al tráfico de personas. Es algo más de fondo, no se puede proyectar algo que no sea real, se han hecho esfuerzos, conseguir que las visas a otros países se faciliten o la norteamericana pase de 5 a 10 años o que quiten la visa Schengen.
5. Dependerá de cómo estará Colombia en el futuro, porque no es solo el temor a los colombianos por narcotraficantes, sino también por apartamenteros, por hacer paseos millonarios, secuestradores entre otros.

¿Cómo consolidar una política de estado en materia de política exterior?

1. Yo creo que frecuentemente el gobierno debe estar en contacto por una parte como sucede en todos los estados, con los principales partidos políticos, tienen que hacerse reuniones discretas con los directorios y jefes de los partidos, también con las comisiones 2 del senado y de la cámara. Debe frecuentemente conversar e informarse de los medios de difusión hablados y escritos. También con los medios universitarios no solo de Bogotá sino de la provincia. Se debe estar explicando detrás de que vamos y cuáles son los propósitos que existen. Eso se llevó de algún modo en la última parte del caso de Nicaragua incluyendo las FFAA, los medios universidades, eso hay que mantenerlo de una forma permanente, es una tarea que debe ser periódica.

2. es importante que se estén también haciendo reuniones de embajadores de Colombia y agentes consulares por regiones, deben hacerse reuniones de embajadores en Bogotá explicando las cosas, contando de que se trata, cuáles son nuestros propósitos, para que todo siga los mismos lineamientos y metas. Se tiene que hacer en Europa, en Asia y debe ser frecuente. Porque es la acción coordinada del Estado, para que todos estén trabajando en una misma dirección con una misma herramienta y con unos mismos propósitos.

Incluso en esas reuniones podría darse el caso de que en Colombia se reúnan personas del cuerpo diplomático extranjero acreditado en el país por regiones y se complementen las estrategias colombianas con lo que tienen que decir los representantes extranjeros. Se ha hecho, pero no es tan claro que Colombia tenga un norte.

No existe un documento rígido, la PEC es dinámica, frente a Venezuela frente al Estado Islámico, tenemos esta posición, frente a los derechos humanos, frente a...

Los problemas al interior dejan de lado lo importante

Qué temas deberían incluirse como política de Estado

Política de Estado debe ser ciertas líneas de acción que se siguen sobre determinados temas, por ejemplo. Ciertas líneas de acción sobre determinados temas:

1. Los temas de carácter territorial, no debería haber cambios de posición sobre el territorio, hechos e incidentes propios, especialmente con los países limítrofes. Eso no se puede cambiar.
2. Hay que tener una Pol de Estado sobre Temas banderas generales en el mundo. En América Latina debemos ser solidarios frente a aquellos problemas que coyunturalmente afronten algunos Estados, por ejemplo en Centroamérica los países del triángulo del norte están afrontando una situación muy compleja con las maras, pandillas, narcotráfico están siendo desbordados completamente. Se está presentando la migración de niños no acompañados a EEUU.
3. Con Argentina como tuvo su problema con las Malvinas, hoy tiene el problema de los fondos buitres. Se están convirtiendo en una línea de AL frente a eso. Hay aspectos de solidaridad fundamental en una línea que no puede modificarse. Naturalmente en ciertas coyunturas debería haber unanimidad pero por ejemplo, en Colombia no ha habido criterios comunes en el tema Árabe-Israelí, no ha

habido un consenso porque ha habido criterios diferentes sobre la línea que se debe seguir en eso.

4. En algún grado, pero más que eso es la cooperación que Israel le ha facilitado a Colombia en temas militares, entonces son esos aspectos de carácter coyuntural que yo veo.

Como se podría despolitizar de algún modo el nombramiento de los funcionarios del servicio exterior?

Fortaleciendo la carrera diplomática y que los funcionarios de carrera diplomática sean cada vez más competentes. Esa tarea se ha cumplido, resulta absolutamente indispensable que los centros universitarios colombianos que tengan escuelas de relaciones internacionales, o de gobierno y ciencias políticas y afines, aterricen en sus estudiantes el conocimiento de su geografía, historia, de los valores que tiene el país. Que han sido absolutamente ignorados. Por culpa de la educación primaria, secundaria o lo que sean. Se necesita que las personas que representaran al país conozcan su país. Cómo pueden unas personas ser profesionales en diplomacia vendiendo el país, si no conocen los temas de su país. Las universidades tienen que aterrizar y tienen que volver a la historia a las cosas más simples que en otros países es fundamental. Es la falta de identidad y desconocimiento del país, de su historia, geografía, tradiciones. Esto llevaría a un nacionalismo conociendo de los problemas del país.

En 2014 se entregaron 18mil visas a extranjeros desplazando profesionales colombianos, ejerciendo en el sector de la minería. Eso solo pasa en Colombia, no en otros lugares. Se nacionalizan extranjeros para facilitar contratos con el Estado.

Como hacer las eficiente el ejercicio de la política exterior

La primera cosa es que si Ud. quiere hacer una PEC eficiente, tiene que conocer los interlocutores, no puede estar el ONU, OEA, sino conoce. No se puede acercarse a un país sin saber qué idioma hablan, cuáles son las necesidades, angustias, historia, sistema de gobierno, condiciones, economía, como se llama su presidente, himno nacional, bandera. Hay que conocer los países, esas cosas son fundamentales. No se puede hacer Pol Ext de Venezuela si no conoce Venezuela, su estabilidad o no en el gobierno. Todo esto hay que conocerlo y saberlo. No sirve solamente tener un grado de una universidad sofisticada por que no sirve para nada, porque los Estados están dirigidos por hombres no por máquinas.

De qué países podríamos aprender en materia de política exterior

Itamaraty ya no es tan juiciosa

EEUU sigue siendo muy juiciosa, muy técnicos sus funcionarios, saben de nosotros lo que nosotros desconocemos de nosotros.

La Pol francesa, Francia tienen sus objetivos, tiene su posición en el Europa que es fundamental. Desde el tiempo de De Gaulle, se negó a hacer un apéndice solamente de

la política occidental (EU, UK), tiene una colisión con Alemania sobre el manejo de Europa.

La otra posición de Francia es muy importante, como potencia colonial que fue, tiene una serie de responsabilidades en diferentes partes del mundo y la ejerce y de esa manera ejerce su influencia y su actividad geopolítica, por eso tienen tropas en Mali, cuando hay algún problema, tiene tropas en diferentes lugares en el mundo, esa es jurisdicción de los franceses. Y es actor fundamental en asuntos de política mundial miembro permanente del consejo de seguridad. Para la Política de Francia sus relaciones con sus ex colonias es un capítulo fundamental.

3. Entrevista con Guillermo Orjuela

Ex embajador de carrera diplomática

Eso es desfigurar la verdad. Y no es esa la verdad. En ocasiones se quiere hacer una novela rosa de todas las bondades

Guillermo Orjuela embajador. Concurso 1970. La entrevista era definitiva y la hacían funcionarios antiguos de carrera del ministerio, si se tenía disposición para ser diplomático la base era humanismo. Desde el 69 se inició el concurso, hubo una reforma aunque no era muy profunda,

La mayoría viajaban. La escogen caí de personas muy solventes moral e intelectualmente

El presidente y el ministro formula los intereses de Colombia para sus negociaciones internacionales. El ministro debe tener sus reuniones con el presidente

Expresidentes y dos personas nombradas por el presidente.

La alineación con EEUU siempre ha existido, pero con Venezuela es más reciente. Adjunta cordial entente puede surgir muy bien, pero con ciega dignidad. Y manejar los intereses con carácter.

Misael era más coherente con la PEC

Colombia entre 74-78 tenía una posición más firme en AL. En el grupo de los 77, subdesarrollados. La PEC y el servicio exterior tenían muy poco peso. Después decayó

La carrera no está profesionalizada, sino organizarla.

Desde la constitución del 91 no hubo mayores cambios en el MRE ni en el servicio exterior ni en los concursos. Los cambios que se han dado han sido x la llegada de los nuevos ministerios y a sacar nuevos decretos de carrera con muchos micos pero micos en contra de la carrera.

Asociación de funcionarios diplomáticos de Colombia.

Las puertas giratorias de la carrera, los funcionarios no pueden durar más de 4 años en el exterior. Fraude a la ley

Cumplir la ley serviría para que se evite el despotismo e la carrera dio mala, cumplir la ley comprometerse a un cambio de conciencia en la nación, el deterioro de todo

Como consolidar una Política de Estado en materia de política exterior. Debe surgir desde el presidente y hacia abajo. Una cosa es la pelea interna y otra la defensa de los intereses del país en otros países. El servicio exterior y la Política exterior es la caja menor de todos

Había Administración corrupta desde 1974 siempre defienden a los insurrectos

Para qué las ruedas de negocio? Sirven sólo para viaticar pero no son buenos ni sus productos ni sus procesos. Y cuando el extranjero lo quiere finalmente, no hay capacidad productiva para mantener

No hay oferta exportable, la calidad es mala, los precios son muy altos, sumado a que el transporte es muy costoso.

¿Qué será de la PEC si se firma La Paz. Depende de como se organice la sociedad colombiana con la firma de La Paz. Se puede construir un consenso de la sociedad colombiana para llevar al exterior una política coherente de defensa de los intereses nacionales.

No hay que defender lo indefendible, centrarse en mostrar las cosas positivas sin mentar las negativas,

Unificar los criterios en temas de política exterior importante, y ofrecer unas líneas perdurables como política de estado.

Política de estado

Por ejemplo la cuestión de los derechos humanos, seguridad, migratorios legales e ilegales, no injerencia en asuntos internos,

4. EX EMBAJADORA

Fanny Moncayo

5. EX EMBAJADOR

Eduardo Gori

6. Entrevista con Marie Eve Detouff,

directora del área de relaciones internacionales de la Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Coordinadora de la alianza entre el Instituto de Altos Estudios para América Latina y la Academia Diplomática de San Carlos

Para Detouff el mayor logro en términos de PEC a partir de la Constitución de 1991, fue la creación de la academia diplomática de San Carlos, (hoy conocida como Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo)

Se ha hecho un esfuerzo desde la k, como una modernización del estado, con la creación de una academia diplomática que pretendía profesionalizar la academia diplomática mejorando sus

Si ha habido esfuerzos con resultados insuficientes pero reales

La orientación de la PEC en la integración latinoamericana,

Desplazamiento del centro de gravedad integrado de AL

Colombia sigue atrapada en su relación de identidad y AL

Lo que se ha visto es cruzada antiterrorista, narcotráfico,

Desde qué se fue Uribe hay una voluntad o una reincorporación de las naciones

Como resultado del desinterés de EEUU x AL.

En Francia todos los diplomáticos son de carrera, y aunque cambie de gobierno deben seguir ejerciendo como profesionales.

El más malo de los funcionarios de carrera tiene una memoria institucional. Sin embargo, el nepotismo y la mafia logro cambiarlo todo.

La presidencialización de las Relaciones Internacionales y proexport

El problema no es de la imagen sino del país.

Ha habido iniciativas interesantes en materia de políticas públicas innovadoras, como políticas para discapacitados y políticas para los LGBTI. Erró reconocimiento internacional.

Lo mejor que nos ha pasado es que EEUU se haya olvidado de nosotros. Lula.

En el siglo XXI no se sabe en seis meses que ocurrirá.

¿Cuál es el proyecto político del país?.

El Tíbet latinoamericano

Hay poco debate de lo internacional en Colombia. En el tiempo hay 1pg en el espectador 2pg, pero no es un tema de interés nacional. Ha habido poca inmigración por lo que se

Francia no forma a sus diplomáticos, sus diplomáticos salen de la ENA. En los intentos que ha habido de convenios internacionales de Colombia.

LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE LA COLOMBIE,
Entre la soumission et l'auto-détermination. Le débat sur le rôle du président et de l'académie de formation des diplomates.

Depuis ses origines, la Colombie a souvent eu des gouvernants dont l'exercice du pouvoir n'a pas toujours visé le bien-être des citoyens sous toutes ses formes. Un clair exemple de cela, c'est la pratique concernant le choix de ceux qui assument des fonctions diplomatiques qui par règle générale n'accomplissent pas les demandes de capacités exigées pour une telle responsabilité ; il s'agit plutôt des personnes proches du haut pouvoir et qui reçoivent ces nominations comme faisant partie d'une rétribution de l'État. Le résultat de cette démarche se traduit dans la pratique d'une diplomatie encombrée d'entraves dont les projections pour l'avenir se limitent aux périodes présidentielles en cours. Les représentations stéréotypiques négatives ou l'absence de crédibilité dans la capacité de l'État colombien et de ses fonctionner pour diriger des actions internationales sont le résultat d'un « nanisme auto-imposé » (selon la formule de B. Bagley), résultat de toute une série de méfaits historiques. Par ailleurs, l'absence des capacités de direction des hommes colombiens d'état a contribué à renforcer cette mauvaise image et à créer un état de soumission dans le contexte mondialisé d'aujourd'hui.

C'est ainsi que la construction des stratégies de la part des acteurs colombiens engagés dans les affaires internationales pourrait être un repère pour ouvrir des perspectives par rapport à la politique étrangère dans l'oscillation entre la soumission et l'auto-détermination. Le débat concernant le pouvoir discrétionnaire du président de la République dans la prise des décisions internationales et aussi l'existence d'une académie de formation de fonctionnaires diplomatiques, constituent la problématique générale de notre recherche.

Dans la mesure où le système présidentiel exercé en Colombie octroie un caractère discrétionnaire au Président, en particulier dans la gestion de la politique extérieure et dans la nomination de ses fonctionnaires, les efforts visant à sélectionner le corps diplomatique possédant les études adéquates, à évaluer leurs services et à améliorer leurs compétences, seraient plus performatifs si l'on dépassait les particularités conjoncturelles pour déboucher sur une politique extérieure enrichissante au service des institutions et des Colombiens.

Mots Clés : Colombie, diplomatie, politique extérieure, pouvoir discrétionnaire présidentiel, nanisme auto-imposé, modèle centraliste, système présidentiel, représentations stéréotypiques.

THE COLOMBIAN FOREIGN POLICY

Between the submission and the self-determination.

The debate about the role of the President and the Academy of training of the diplomats.

Colombia from its origins has been characterized to have rulers who do not manage the power looking for the benefit of the majority of citizens. A clear manifestation of this situation is evident in the designation of the diplomats, in general, those who represent the country are not the best and nor the best trained, but the closest to the power. They are the ones to whom, as a reward, and being close to the executive are sent as part of the Foreign Service. This situation is translated in the execution of a failed diplomatic work, where there are not any long term planning, but it is limited to the presidential conjuncture.

The Colombian bad image or the lack of credibility in the Colombian State capacity and of its functionaries to lead international processes, are the result of a “dwarfism auto-imposed” as an answer of a series of historical failures. The submission condition that the Colombians have reached thanks to the absence of a leadership along the way, and on time. It, has given Colombia a bad image in the global context and an important distance towards the international potential of the country.

The construction of a joined strategy among many linked actors with the international topics, could be useful to the country like a reference point to address in the time the foreign policy management that have vacillated between the submission and the auto-determination. The debate between the margins of discretion of the President regarding the foreign taking of decisions and the existence of a diplomatic academy, are the central problem of this research.

As far as the presidential system exercised in Colombia grants a discretionary character to the President, in particular in the management of the foreign policy and in the designation of the diplomatic functionaries, the efforts to select the diplomatic corps possessing the adequate studies, to estimate their services and to improve their skills, would be more performative if we exceeded the cyclical peculiarities to uncork in an enriching foreign policy in the service of institutions and Colombians.

Keywords: Colombia, diplomacy, foreign policy, presidential margin of discretion –discretionary-. Dwarfism auto-imposed, centralist model, presidential system, bad image.