

Las negociaciones comerciales de Colombia

EN EL ALCA

Y LA DEFENSA

DEL INTERÉS

NACIONAL

José Manuel Álvarez Zarate

Usualmente en Colombia no se hablaba del interés nacional defendible en las relaciones internacionales. Este era un tema al cual no se le otorgaba la importancia suficiente, ni el debate público necesario. Tanto así que no se recuerda que las comisiones segundas de la Cámara y Senado, a quienes correspondería fijar pautas sobre el asunto, nunca se han pronunciado con seriedad. Tampoco se sabía (y aún se conoce), que temas eran del interés nacional para la Cancillería o los encargados de llevar a cabo las negociaciones comerciales. En el caso de las negociaciones comerciales, la definición de los intereses recaía sobre el funcionario de turno, y sus buenas o malas intenciones, lo cual no pocas veces trajo consecuencias desastrosas para nuestro país. Hoy en día los funcionarios encargados de llevar a cabo las negociaciones internacionales, aún conservan demasiada liberalidad, lo cual sigue siendo peligroso para el bienestar y la salud de nuestra economía; sin embargo, hoy podemos decir, que se pueden controlar y, exigir responsabilidad política y hasta penal.

En la fijación de los intereses nacionales, se ha dado un gran paso con la expedición del Decreto 246 del 11 de febrero de 2002. Lo positivo del decreto, es que se ha conformado el equipo negociador para las negociaciones comerciales en el ALCA, OMC y Comunidad Andina, con participación de la academia, el sector privado y sector público, y además se ha propuesto como objetivo de este equipo negociador, definir la posición negociadora que consulte el interés nacional. El decreto deja en claro que se debe beneficiar a la comunidad en general, y que el aparato productivo nacional tiene una representación importante. No obstante este avance, existe falta de transparencia en la forma en que el Ministerio de Comercio Exterior tomará las decisiones que más convengan al interés nacional, y claridad sobre la obligatoriedad de las conclusiones y necesidades del sector productivo colombiano. Ello resulta peligroso por cuanto los intereses nacionales pueden ser desatendidos por presiones externas, falta de carácter para enfrentar intereses no nacionales, o la falta de criterio político o calculos equivocados.

I. El Concepto¹

El Interés Nacional es un concepto poroso usado en diferentes ámbitos: para describir, y para prescribir la política exterior de un país. En el ámbito descriptivo, el análisis de la política exterior del país se estudia entonces

hasta donde la acción política de los encargados de conducir las relaciones exteriores se ha visto influenciada por este concepto. El ámbito prescriptivo del concepto indicará cuál es la acción que los gobiernos deben seguir en sus relaciones externas. Es tan importante para la supervivencia del Estado, la estabilidad política interna y cohesión, una política exterior basada en el interés nacional, que en países como Estados Unidos existe una comisión de carácter estatal dedicada al estudio del interés nacional. Ejemplo que Colombia debería seguir con iniciativas que provengan de las comisiones segundas del Congreso. Se esperaría que en momentos en que el fenómeno de la globalización se fortalece, hoy en día en Colombia las comisiones segundas de las Cámaras, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio Exterior crearan una comisión del Interés Nacional. Como lo dijera la Comisión del Interés Nacional de los Estados Unidos en 1996, "los intereses nacionales son los bloques fundamentales de construcción en cualquier discusión de política exterior [...] De hecho, el concepto es usado regular y ampliamente por empleados de la administración, miembros del congreso y ciudadanos"². Tenemos entonces que el concepto del interés nacional se relaciona con dos elementos esenciales de la vida exterior de un Estado, por un lado, con la acción y comportamiento, que se traduce en la forma como ese Estado se integra a la sociedad internacional, y por el otro, la autoevaluación de un país sobre como se está llevando a cabo su política exterior. Elementos que servirán para juzgar el comportamiento de los encargados de conducir las relaciones exteriores del país.

El concepto del interés nacional ha sido estudiado ampliamente a partir de los años 40 con mayor profundidad en los Estados Unidos e Inglaterra. Los mayores paradigmas asumidos por los teóricos de las relaciones internacionales estadounidenses, los cuales han dominado el estudio³ de ésta joven área de estudio, se encuentran enmarcados en términos de poder e interés. Sus explicaciones, que parten de conceptos apriorísticos basados en modelos tomados de las ciencias naturales o la economía, la fuerza o el beneficio, son solo un par de ejemplos. Son ellas las llamadas teorías realistas, que en su contenido tienen un gran déficit ético y de legitimidad. De ser válidas las tesis realistas, el mundo estará condenado a no conocer más que guerra, desigualdades e injusticia, por lo tanto no podrá existir un futuro promisorio para el conjunto de la sociedad internacional. Alentar esas tesis, que de ninguna manera pueden ser aceptadas por los teóricos y países en vías de desarrollo, es dejar de lado la discusión ética y moral que debe darse con mayor fuerza en estas épocas

de globalización, puesto que países que no posean dosis de poder suficientes, estarán destinados entonces a fracasar en su intento de supervivencia, desarrollo, mayor bienestar y progreso para sus habitantes. Por otro lado, si las teorías realistas fueran válidas como pretenden serlo, los intereses del conjunto de Estados que conforman la sociedad internacional, esto es, todo el sistema internacional en su conjunto, deberían ser tratados de la misma forma y ser estudiados bajo la misma óptica. Lo mismo daría estudiar y descubrir el interés de los Estados Unidos, que el de Colombia, y tendrían que ser similares, lo cual naturalmente no es posible.

Un concepto del Interés Nacional para Colombia se debe formular a partir de las evidentes desigualdades materiales de los distintos miembros de la sociedad internacional, y cómo estas desigualdades, están ayudando a profundizar los conflictos sociales internos, sobre todo en países que no cuentan con los recursos de poder y materiales suficientes para proporcionar a sus habitantes mejores condiciones de vida. También dará cuenta, de los problemas de inclusión *real* de un conjunto de países dentro del sistema político económico mundial. Se debe plantear entonces también la necesidad de contar con un sistema internacional más justo y equitativo, sobre todo para los países no hegemónicos. Nuestra propuesta parte del supuesto de que no puede ser posible acoger las tesis realistas o institucionalistas de las relaciones internacionales, que bien sirven a los países potencia, y que el discurso debe variar al aplicarlo cuando se busca el interés nacional de los países que no son actores relevantes en la arena internacional y que carecen de grandes recursos de poder como el nuestro. Esta propuesta no pretende reemplazar las formas de análisis tradicionales de las relaciones internacionales, más bien las complementa.

Una teoría del interés nacional del estado que explique y prescriba su comportamiento internacional, sólo puede desarrollarse respetando los derechos fundamentales de

1. Los siguientes apares son tomados del trabajo del autor, aún en prensa: *La formación del interés nacional en Colombia*, el cual será publicado en próximos meses.

2. Ver S. JOSEPH and JR. NYE. "Redefining the National Interest", *Foreign Affairs*, vol. 78, n.º 4, julio-agosto 1999, p. 22.

3. El dominio en el tratamiento del tema por parte de un grupo de teóricos reducido se ha dado gracias, entre otros factores, a la posición hegemónica en que se encuentra ese país, y que les ha permitido justificar sus teorías, por otro lado, por la falta de discusión académica con pares de países que no cuentan con los mismos recursos de poder, lo que generaría que a la discusión tendría que agregarle un contenido ético.

los demás Estados que hacen parte del sistema internacional y asumiendo responsabilidades de respeto y promoción de los derechos y bienestar de sus ciudadanos. Lo anterior debe llevar aparejado un reconocimiento de que las estructuras políticas no deben ser dominadas por el poder y la fuerza, sino por valores aceptados comunicativamente por todos los estados que hacen parte del sistema internacional. Esta tesis naturalmente, choca directamente con los paradigmas que ha inventado la ciencia política norteamericana para justificar, o explicar, como estos teóricos lo hacen, las relaciones y comportamiento en un sistema político dado⁴. Ahora, nuestra propuesta sólo puede materializarse a partir de una institucionalización de procedimientos que aseguren mayor participación real de todos los países en la toma de decisiones internacionales, en otras palabras, un sistema de toma de decisiones más democrático, transparente y vinculante para todos los participantes del sistema.

II. El efecto guerra fría-terrorismo

En tiempos de la guerra fría, los realistas avanzaron en la idea de afirmar que el interés de los Estados estaba centrado en temas de seguridad, en esa época esto no representaba controversia alguna, pues a los ojos de quienes trazaron la política era razonable y obvio. Existía una amenaza común para los estados *democráticos* representada por el comunismo que podría atacarlos en cualquier momento, y ante lo cual debía proveerse de políticas que evitaran una posible invasión enemiga dentro de sus fronteras. En efecto, el interés general de los Estados era pues, evitar su aniquilación. Sin embargo, esto dejaba por fuera del análisis del interés nacional varios aspectos, que no caían bajo la lógica de la guerra fría y que de todas formas quedaron subordinadas a esta visión del mundo dividido en dos polos. Colombia no escapó a esta lógica, pues a pesar de no esperar una invasión externa, si montó una política de seguridad hacia adentro para contener el comunismo⁵.

Hoy en día una lógica similar se está formando para luchar contra el terrorismo. Ello está produciendo grandes rezagos teóricos en el estudio de las relaciones internacionales, y además, generando efectos negativos en la práctica internacional, la conducta de algunos de los Estados, y en la formación de unas relaciones políticas internacionales más justas y equilibradas. Los desequilibrios cada vez más acentuados están socavando la legitimidad de muchas de las decisiones internacionales. Las tesis realistas pueden parecer cínicas y perversas a primera vista, pues aceptan como condición del sistema

la amenaza y el uso de la fuerza por parte de unos estados. La lucha actual que se plantea contra el terrorismo está revitalizando y alentando nuevamente una política basada en un mayor uso de los recursos militares, es decir, que la racionalidad política tiende nuevamente a privilegiar el uso de la fuerza, más no del derecho construido sobre bases democráticas internacionales, donde se incluya en su discusión el aspecto social y cultural. El realismo internacional es una teoría que sirve de excusa o explicación al unilateralismo que practican algunas naciones, quienes ven con naturalidad los desafueros del uso del poder económico y militar.

La caída del comunismo dejó claro que ya no era necesario contar con grandes recursos militares para influir decisivamente a escala global. La posibilidad de influir a través del uso de la fuerza cada día estaba perdiendo terreno. Sin embargo, la lucha contra el terrorismo, ante la cual racionalmente no es posible negarse, ha dado alientos nuevos a los Estados Unidos para que se erija como el más grande poder hegemónico, con posibilidad de doblegar a cualquiera que no siga sus dictados, si es necesario a través de la fuerza militar.

Naturalmente estas tendencias realistas propias de los países con recursos de poder importantes, y que están calando desde hace algún tiempo dentro de la conciencia de muchos de nuestros académicos *tercermundistas*, nos está llevando también a que el desarrollo en otras áreas de las relaciones internacionales, como el desarrollo del Derecho internacional, donde el reconocimiento de los derechos políticos de todos los Estados es importante, se esté viendo rezagado. Ello debido a las déficits de legitimidad en los procesos de construcción y reconocimiento de normas universales que logren cohesionar la sociedad internacional. Así el derecho internacional pierde su autoridad por las graves perforaciones que se le hacen cuando un país recurre unilateralmente a la fuerza para imponer su voluntad, o usando de su poder hegemónico no reconoce normas internacionalmente aceptadas. Una de las formas de cohesión social modernas es el derecho. De esta manera, lo empírico de las relaciones internacionales que podría ser el derecho, reclama obediencia. La política internacional no debe estar al servicio del derecho internacional sino ser la base de este, una política formada sobre bases de una democracia económica. En este sentido entonces en la formación del derecho internacional se deben conciliar las diferentes formas de ver el mundo, es decir, los intereses nacionales opuestos de la comunidad internacional, las culturas y las religiones que la componen. Así, el interés práctico del sentido de la vida del hombre y de los estados debe ser consensuado.

Ese interés práctico es el que lleva al hombre a actuar y transformar la naturaleza. El acercamiento a los efectos y la lucha contra el terrorismo no debe alejar a nuestro país de la búsqueda de intereses vitales de carácter económico.

III. El Welfare State y la posguerra fría

Es necesario recordar como en los tiempos de la guerra fría y sobre una ideología liberal, se desarrollaron algunas ideas básicas para el diseño de políticas de seguridad, económicas y de desarrollo, las cuales en su momento fueron necesarias para oponerse al avance de la amenaza comunista. Hoy en día estas ideas no son suficientes para enfrentar los nuevos problemas derivados de la globalización, pues se hace necesario darle un nuevo aliento a los derechos que otrora propugnara esta corriente. En efecto, fuimos testigos que bajo la lógica de la guerra fría se necesitó promover, a la sombra de las teorías liberales, los mercados y las democracias bajo un concepto de *Welfare State* que le hiciera contrapeso al comunismo. Sólo en los países desarrollados se pudo demostrar que podía existir un bienestar generalizado del pueblo sin necesidad de socializar los medios de producción.

Ahora que se ha diluido el comunismo y que no representa una amenaza digna de enfrentar con los mejores medios disponibles, no se han roto los lazos con aquellas teorías liberales realistas que lo enfrentaban. Prevalece en algunos estados la idea mantener el uso de la fuerza para conseguir ganancias políticas, a través de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. La evolución del liberalismo de posguerra fría no tuvo el contenido y los alcances sociales que se esperaba, pues con el correr de unos pocos años ha logrado diluir el concepto del *Welfare State*, y se cree que esto es debido a que no existe un comunismo que enfrentar, puesto que las tesis neorealistas y neoliberales dejan fuera de la discusión política todos los asuntos que puedan menoscabar las ganancias del mercado, como los problemas sociales cada vez más evidentes en todas partes del mundo. Bajo estos supuestos se pretende negociar la zona de libre comercio de las Américas ALCA.

La ruptura y distanciamiento de la discusión política de la lógica del mercado y lo social, está limitando los avances en lograr mayor cohesión que puedan legitimarse de forma democrática dentro del sistema social, y que además logren estar soportadas en un entorno más comunicativo dentro del mismo sistema. Insistir en la validez de las teorías realistas y neoliberales, está siendo

cuestionado seriamente en todos los rincones del mundo, pues la inercia que se creó con la importancia que se le dio al mercado, está produciendo grandes cambios en las estructuras sociales, estatales y generando problemas sociales a escala global que son inocultables. De no incluir en la agenda política temas sociales, el sistema del mercado evolucionará autopoieticamente⁶, formando su propio subsistema que no logrará articularse con otros sistemas del mundo de la vida sino de manera comunicativa, es decir, aplicando un procedimiento democrático donde todas las partes del sistema internacional participen y sean debatidas sus posiciones o intereses.

Tradicionalmente se ha asumido por parte de los neorealistas y neoliberales, que los Estados quieren una combinación de poder, seguridad y riqueza. Dentro de esta limitada visión del mundo de la vida internacional, no cabe incluir necesidades de identidad nacional u otro tipo de elementos trascendentales o éticos que pueden ser importantes para un país. Como venimos observando, estas escuelas tratan de explicar un pequeño número de cosas grandes e importantes⁷. Sin embargo, aún hay muchas cosas grandes e importantes en política internacional que no han explicado, como las relaciones interculturales, el impacto de las grandes religiones, la eliminación o alivio de la pobreza, etc. Debido a estos límites es que son insuficientes y parcializadas las apreciaciones realistas, y mucho menos ser el punto de partida para explicar los asuntos y problemas que experimentan los países pequeños como Colombia. Teniendo en cuenta los límites de las teorías realistas y su falta de aplicación a países con escasos recursos de poder, es necesario partir de teorías que prescriban las relaciones internacionales a partir de discusiones más comunicativas, en consecuencia tomando en cuenta el aspecto moral, para que la cohesión social interna e internacional, responda a las necesidades

4. Un ejemplo vivo lo constituye la afirmación de ROBERT O. KEOHANE, quien sostiene que "... el realismo político está profundamente incrustado en el pensamiento de occidente. Sin entenderlo, no podemos entender o criticar nuestra propia tradición de pensamiento sobre las relaciones internacionales..." ver, "Neorealism and World Politics", en *Neorealims and its critics*, New York, Columbia University Press 1986, p. 4. Lo cual éticamente no puede ser compartido por la academia del tercer mundo.

5. Ver, TOKATLIAN y otros

6. Autopoiesis en los términos de NIKLAS LUHMANN. Ver *La filosofía del derecho de Habermas y Luhmann*, cit. Donde la forma de articular los diferentes subsistemas es a través de la comunicación.

7. "A small number of big and important things". Ver, KENNETH WALTZ. "Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics", en ROBERT KEOHANE. *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, 1986, p. 329.

globales actuales. Una forma de cohesión así lograda, tendrá mayor legitimidad, pues los consensos logrados formarán un sistema de derecho internacional más legítimo.

IV. Conclusiones. La defensa del aparato productivo nacional

Las relaciones económicas internacionales que ha mantenido el 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 país⁸. A pesar de las múltiples dificultades que pueda traer consigo la Globalización, sabemos que el tiempo está maduro en nuestra nación para que una política comercial se desarrolle bajo el concepto integrador del *Interés Nacional* y sirva de guía en sus manifestaciones internacionales. La expedición del Decreto 246 de 2002 es un avance significativo.

Existe consenso en que los conceptos netamente jurídicos sobre los que se han basado durante tanto tiempo las relaciones exteriores, ha generado que aquellas se mantuvieran con un bajo perfil, lo cual no ha sido favorable ni productivo. Sin desconocer los factores políticos que han determinado situaciones como la de la "guerra fría", la política internacional de la mayoría de los países que integran la sociedad internacional ha estado ligada estrechamente con factores económicos. Por lo tanto la defensa de lo económico es un imperativo para Colombia. En un momento como el actual, en donde el país se juega su futuro en las negociaciones del ALCA, la defensa de los intereses nacionales sólo se podrá asegurar con la supervivencia del aparato productivo nacional, los puestos de trabajo y el mayor bienestar material para los nacionales. Preocupa que el Gobierno permita la injerencia de intereses no nacionales en las discusiones para la formación del *Interés Nacional* defendible en ALCA. En efecto, son varias las intromisiones que se permiten continuamente a compañías extranjeras.

Este no es un llamado para despertar nacionalismos económicos o culturales para que se opongan a la *globalización*, con todo lo que ella implica para los Estados-Nación y sus habitantes. *Globalización* y defensa del *Interés Nacional* son conceptos compatibles si se aplican principios de defensa del aparato productivo. Por el contrario, justamente por los efectos de la *globalización* para Estados como Colombia, hoy más que nunca es vital para nuestra futura supervivencia y adecuada integración mundial, contar con este principio orientador que haga

contrapeso a las presiones internacionales y los conceptos universalistas de desarrollo, libre mercado, inversión en tecnología, etc., que rondan en las conferencias internacionales sobre comercio. Hoy en día algunos de los negociadores colombianos que actúan ante las distintas instancias internacionales (ambientales, comerciales, etc.), siguen teniendo grandes contradicciones y actuando como ruedas sueltas según sus criterios personales, o peor aún como se evidencia en ciertos ministerios de comercio, según intereses hegemónicos.

Esperamos que al sector privado no se le haya llamado formalmente a participar en las negociaciones comerciales del ALCA, para ser legítimo el proceso, las opiniones y necesidades deben pesar y ser tenidas en cuenta por el Ministerio de Comercio Exterior en el proceso de negociación.

La naturaleza del principio integrador del *Interés Nacional* es político, pero también jurídico, por lo tanto se prevé que al integrar este concepto al orden jurídico interno con mayor claridad con la expedición del Decreto 246, se cambiará la forma de interpretación de las normas jurídicas internacionales negociadas frente a los textos constitucionales, además le dará mayor control político al Congreso y mejores herramientas a la Corte Constitucional, así como el sector privado.

Esta mayor conciencia jurídica sobre el *Interés Nacional* tendrá que otorgar un mayor apoyo a la gestión externa de nuestros ministros, negociadores y tecnócratas quienes se verán menos expuestos a las presiones y tentaciones que los países hegemónicos suelen exponer. De la misma manera las cortes que conozcan de la exequibilidad de los tratados y acuerdos internacionales, tendrán que integrar este principio también en sus fallos y decidir en contra de la ratificación de los mismos cuando se viole este principio.

Para países como Colombia la defensa de su *Interés Nacional* está directamente ligado a la defensa de su economía, es decir, de su aparato productivo y de cómo la riqueza generada debe repartirse en la mayor medida en virtud del crecimiento propio. Así la defensa de nuestros intereses debe promover la supervivencia de nuestras empresas, la defensa de los puestos de trabajo de nuestros nacionales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayor parte de la población colombiana.

con texto

8. Ver ALVARO TIRADO MEJÍA. *Nueva historia de Colombia*, vol. III, Las relaciones internacionales, Bogotá, Planeta, 1989, pp. 5 y 6. Director Científico y Académico.