

# La Constitución de 1991 y la política exterior colombiana\*

## SUMARIO

Introducción. I. Una política exterior para un mundo en transformación. II. El viejo orden y la transformación de las relaciones internacionales. III. La precariedad de la política exterior colombiana. IV. A manera de conclusión: la política exterior de un Estado legítimo

## RESUMEN

El establecimiento en 1991 de los principios que rigen la política exterior colombiana permite constatar que nuestros constituyentes habían considerado los profundos cambios que en el mundo moderno están sufriendo el Estado y las relaciones internacionales. Estos principios, que se refieren a la necesidad de abrir nuestro país al mundo de manera creativa, llevaron al gobierno de la época a proponer un corolario oportuno y pertinente: la *universalización de las relaciones internacionales*.

No obstante, lo que se puede advertir en nuestros días es que Colombia no cuenta con una política exterior de Estado que obedezca a ese objetivo de la universalización, sino con una política de gobierno que responde a las coyunturales necesidades del ejecutivo de turno. Esta situación se hace evidente, sobre todo, en el creciente proceso de *unilateralización*, esto es, en el desconocimiento de la importancia del *multilateralismo* y en un alineamiento acríptico con los dictámenes de Washington.

\* Abogado de la Universidad Externado de Colombia, tiene un DEA en derecho, economía y sociedad de la Unión Europea y un doctorado en derecho internacional. En la actualidad se desempeña como profesor titular en las áreas de derecho internacional y ciencia política, y como coordinador del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS), del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia.

\* Fecha de recepción: 12 de mayo de 2008. Fecha de aceptación: 16 de octubre de 2008.

## PALABRAS CLAVE

Relaciones internacionales, universalización, unilateralización, políticas públicas.

## ABSTRACT

In 1991 the establishment of the policies which govern Colombian foreign policy showed that our lawmakers had considered the deep changes that States and international relations are going through. These principals, which refer to the need to open the country to the world in a creative way, led the government of the time to propose an opportune and pertinent proposition, namely, the *universalization of international relations*.

Nevertheless, it can be claimed that nowadays Colombia does not have a State foreign policy that adheres to the objective of universalization, but instead has a policy that responds to the current necessities of the particular government in power. This situation is evident in the ongoing process of unilateralization, that is, a disregard for the importance of multilateralism. This could lead to the country lining up with policies dictated by the Washington administration.

## KEY WORDS

International relations, universalization, unilateralization, public policies.

## INTRODUCCIÓN

El origen de la Constitución colombiana de 1991 coincide, en buena parte, con el proceso de *mundialización*<sup>1</sup> entre cuyos efectos se encuentra una profunda transformación de las relaciones internacionales. Por esta razón, y pese a que ese proceso sólo estaba comenzando, los constituyentes establecieron unos principios adecuados y pertinentes para guiar la política exterior.

Consolidada la Constitución y reconocidas algunas de las características de esa profunda transformación de las relaciones internacionales, es posible hacer un balance de la política exterior colombiana y, además, plantear algunos problemas. Ese es el objetivo de este trabajo.

1. La palabra *globalización* no es castiza. Por esa razón en este trabajo se utiliza la expresión *mundialización* o *internacionalización* que hace referencia a un proceso –y no a un concepto– complejo y dinámico, cuyo análisis requiere la ponderación de diversos aspectos. Entre esos aspectos se encuentra, entre otros, la internacionalización de la economía de mercado y sus efectos.

## I. UNA POLÍTICA EXTERIOR PARA UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

Tras la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética se propició un nuevo orden social que, pese a que todavía no se ha comprendido y sistematizado en todas sus dimensiones, se ha empezado a manifestar con la intensificación de un pensamiento que está transformando sustancialmente el tiempo y el espacio de las relaciones sociales y que, en consecuencia, está generando una sociedad estructurada en redes, más abierta y más heterogénea, en la que los problemas que la afectan ya no se pueden explicar como hechos específicos aislados sino como el resultado de relaciones muy complejas<sup>2</sup>.

Ahora bien, este proceso de *mundialización* tiene expresión en una transformación tan compleja de las relaciones internacionales que existe una incertidumbre creciente sobre el orden mundial del futuro. DEL ARENAL sostiene que, desde la perspectiva clásica, se puede constatar que las relaciones internacionales están avanzando hacia un sistema cuyas características se mueven entre la *unipolaridad* y la *multipolaridad*. No obstante, agrega, desde una perspectiva nueva, parece que avanzaran entre el *estatocentrismo* y el *multicentrismo*<sup>3</sup>.

Los hechos más característicos de esta transformación de las relaciones internacionales durante la última década del siglo pasado fueron dos: en primer lugar, el establecimiento de un mercado único europeo y, por este medio económico, la posterior consolidación política de la Unión Europea; y, en segundo lugar, el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995.

La OMC es una institución internacional cuyos orígenes se remontan a la Conferencia de Bretton Woods de 1944, en la que se estableció un novedoso *sistema económico internacional* que, de acuerdo con las ideas de KEYNES,

2. La composición y la dinámica del proceso de la *mundialización* o *internacionalización* no se ha estudiado y sistematizado con profundidad y, por lo tanto, el proceso no se ha comprendido en todas sus dimensiones. Para GIDDENS, este proceso debe concebirse como la etapa actual de la modernización cuya característica más destacada es “la intensificación de las relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia o viceversa”. ANTHONY GIDDENS. *Consecuencias de la modernidad*, versión española de ANA LIZÓN RAMÓN, Madrid, Alianza, 1993, pp. 67 y ss.

HOBBSAWM agrega, en este sentido, que esta falta de estudio y sistematización significan una dificultad muy grande para los científicos, pues todavía no existen las bases racionales para comprender los cambios y vicisitudes del orden internacional. ERIC HOBBSAWM. *Historia del siglo XX*, traducción castellana de JUAN FACI, JORDI AINAUD y CARMÉ CASTELLS, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1995, p. 552 y ss.

3. CELESTINO DEL ARENAL. “Cambios en la sociedad internacional y Organización de las Naciones Unidas”, en *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática n.º 2, Madrid, 1995, pp. 12 y ss. ÍD. “El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales”, en MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ y otros (eds.). *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor doctor don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 79 y ss.

debía conformarse por una institución monetaria (Fondo Monetario Internacional), por una institución financiera (Banco Mundial) y por una institución que regulara el comercio. Como es bien sabido, el objetivo del *sistema económico internacional* era construir un mundo más próspero, pacífico y seguro fundado en los propósitos de justicia y solidaridad establecidos tras la segunda guerra mundial y, además, con base en un principio que consiste en que el derecho internacional debe intervenir en los procesos económicos internacionales. No obstante, este objetivo no ha podido alcanzarse<sup>4</sup>.

Para América Latina los eventos más característicos fueron, en primer lugar, el compromiso de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyo establecimiento se hizo imposible con la firma de acuerdos bilaterales con Estados Unidos<sup>5</sup>; en segundo lugar, el establecimiento de una nueva Comunidad Andina de Naciones en 1996, con base en la reestructuración de las originales instituciones del Pacto Andino y cuyo desarrollo también se ha visto dificultado en detrimento de intereses subregionales con la firma de tratados de libre comercio que los países andinos por separado

4. Si se estudian los informes sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desde 1990, se encuentra que la condición de *socios desiguales* en el comercio mundial, que no han podido evitar ni el GATT ni la OMC, les cuesta a los países en vías de desarrollo mucho más de lo que reciben como ayuda exterior. Puede verse, especialmente, Naciones Unidas, PNUD. *Human Development Report 1991. Financing Human Development*, pp. 13 y ss., e ÍD. *Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a Fragmented World*, pp. 12 y ss. Este documento también se publicó en español: *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado* (Madrid, PNUD, Mundiprensa, 2002).

Por otro lado, la labor que el Banco Mundial llevó a cabo hasta la década de los noventa ha sido objeto de crítica. En efecto, la propuesta inicial del Banco Mundial de inyectar inversión extranjera para generar crecimiento económico en los países en vías de desarrollo solo consideró el factor capital, cuando un análisis económico más amplio, como los que el propio Banco ha hecho con posterioridad, habría considerado aspectos como el trabajo y la tecnología, por ejemplo. Puede verse: Banco Mundial. *La pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, Banco Mundial, 1990.

En fin, una evaluación independiente ha revelado que el FMI cometió muchos errores en la forma como encaró la crisis de los países latinoamericanos. De acuerdo con esta evaluación, “La crisis económica argentina del año 2000 puso en evidencia fallas en el proceso de toma de decisiones del Fondo Monetario Internacional, y la falta de planes de contingencia adecuados”. El documento completo fue publicado en Centro de Noticias de la ONU, 30 de julio de 2004 [[www.un.org](http://www.un.org)].

5. Este compromiso se había establecido en diciembre de 1994, en la Primera Cumbre de las Américas, realizada en Miami. Allí se acordó que 34 países del continente negociarían un área de libre comercio con el objetivo de homogeneizar las reglas del acceso a los mercados de bienes, servicios y capitales y de regular la propiedad intelectual, los derechos compensatorios y la competencia.

Esta idea significaba creación un mercado común de 800 millones de consumidores y 10 billones de productos que habría podido generar inversión, crecimiento y empleo. No obstante, la posterior firma de acuerdos bilaterales con Estados Unidos dejó sin piso esta excelente posibilidad de desarrollo basada en acuerdos regionales más equitativos.

han negociado con Estados Unidos; en fin, en tercer lugar, el establecimiento y consolidación del Mercosur<sup>6</sup>.

Por esta razón, la responsabilidad inaplazable de la sociedad colombiana en nuestro tiempo es la de establecer una política exterior de Estado –más que una política de gobierno– que armonice la vida nacional y, por este camino, las instituciones nacionales, con este novedoso y mutante contexto internacional. El objetivo general de esta política debe ser el de afrontar de manera digna y creativa ese proceso y, en términos económicos, el de que cada estado afronte su inserción en la actual estructura de la internacionalización de la economía de mercado sin que ese proceso resulte empobrecedor<sup>7</sup>.

Esta idea quedó consagrada en la Constitución colombiana y se manifiesta, entre otros, en el deber del Estado de promover la internacionalización de sus relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas (art. 226); en el deber de orientar su política exterior hacia la integración latinoamericana y del Caribe (arts. 9.º y 227); en el deber general de respetar los principios del derecho internacional (art. 9.º) y, en fin, en el deber específico de reconocer y respetar los derechos consagrados en los convenios internacionales vigentes sobre derechos humanos y derecho humanitario (art. 94).

Esta idea también es la que informa el documento oficial *2019. Visión Colombia II Centenario. Diseñar una Política Exterior Acorde con un Mundo en Transformación*<sup>8</sup>, cuyo lanzamiento tuvo lugar en un foro del mismo nombre realizado en la Universidad Externado de Colombia, en marzo de 2006.

En efecto, el documento en mención es de naturaleza prospectiva y propone una visión estratégica del país en el mediano plazo. En este sentido, señala metas como la superación de las dispersas previsiones con las que los sucesivos gobiernos colombianos han respondido a las coyunturas de la agenda internacional, y el establecimiento de una política de Estado adecuada y suficiente para afrontar la vertiginosa transformación de las relaciones internacionales que, además, sea coherente con las necesidades de un país que no puede dar la espalda a esa transformación que cada día tiene consecuencias internas de más profundo calado<sup>9</sup>.

6. A diferencia de lo que está sucediendo en el proceso de integración europeo, el desarrollo de Mercosur, como el de la Comunidad Andina de Naciones, se ha visto perjudicado por la precaria autonomía e independencia que los países implicados han otorgado a las instituciones regionales. FLORENCIA GONZÁLEZ-OLDEKOP. *La integración y sus instituciones*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997, pp. 194 y ss.

7. El problema que GARAY ha planteado sobre la internacionalización de la economía de mercado y sus efectos en los países en vías de desarrollo es: ¿cómo pueden lograr una inserción que no resulte empobrecedora? LUIS JORGE GARAY SALAMANCA. *Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad?*, Bogotá, TM, 1999, pp. 143 y ss.

8. LUIS JORGE GARAY, JOSÉ SALAZAR y RAFAEL OBREGÓN. *2019. Visión Colombia II Centenario. Diseñar una Política Exterior Acorde con un Mundo en Transformación. Propuesta para discusión*, Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Departamento Nacional de Planeación, febrero de 2006.

9. GARAY. *Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad?*, cit., pp. 12 y ss.

El corolario de estas primeras reflexiones es que la política exterior de un país debe concebirse, estructurarse y ejecutarse considerando, en primer lugar, que estamos frente a una compleja transformación de las relaciones internacionales y, en segundo lugar, que las relaciones internacionales, infortunadamente, no obedecen a las precarias aspiraciones plasmadas en la Carta de San Francisco y, en términos generales, a los principios del derecho internacional contemporáneo.

No obstante, la enunciación de los principios constitucionales y el deseo de cumplir estas metas contenido en el documento gubernamental parecen insuficientes para que Colombia aproveche las oportunidades y asuma las responsabilidades que se derivan de este novedoso y complejo proceso de *mundialización*.

Para demostrar este aserto, en lo que resta de este trabajo se propone un análisis en dos dimensiones. En primer lugar, la consideración de una realidad internacional caracterizada por la anarquía, esto es, por la ausencia de un orden internacional superior a los estados. En segundo lugar, el estudio de la precariedad de la política exterior colombiana frente al complejo y mutante proceso de *mundialización*. A manera de conclusión se plantean unas consideraciones sobre las propuestas contenidas en el documento del gobierno colombiano y sobre las acciones que en efecto se están adelantando.

## II. EL VIEJO ORDEN Y LA TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Lo que ha caracterizado el orden internacional que se estableció tras la firma de la Paz de Westfalia es el control de una población asentada en un territorio con base en el monopolio de la fuerza. Esta idea del monopolio de la coerción incondicionada en favor de los *estados-nación* se expresó y justificó, en tiempos del Renacimiento, por las diversas vertientes de la teoría absolutista europea y, en tiempos modernos posteriores, con las reflexiones weberianas: “El Estado es –y, debe agregarse, sigue siendo– el monopolio de la violencia legítima”.

En otras palabras, pese a que el mundo no ha parado de transformarse desde que se consolidaron los primeros *estados-nación* en Europa, el Estado y el orden internacional que ellos establecieron tras la Guerra de los Treinta Años no ha sufrido una transformación en su esencia. En efecto, ese monopolio, que aseguró a los *estados-nación* un lugar privilegiado en el contexto político de la época, propició la conformación paulatina de una sociedad internacional que, desde entonces y hasta nuestros días, se ha definido como una aristocracia de estados soberanos e independientes<sup>10</sup>.

10. ANTONIO TRUYOL Y SERRA. *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza, 1998, p. 101.

Si se echa un simple vistazo a la estructura y al desenvolvimiento cotidiano del mundo actual se puede constatar que la idea kantiana de construir un orden superior a los estados no ha podido hacerse realidad y, como lo han expresado destacados jusinternacionalistas, se puede observar que la sociedad internacional de nuestros días todavía sigue fundándose en la anarquía y en la descentralización, esto es, en el reconocimiento mutuo de la soberanía de los estados<sup>11</sup>.

Este proceso se puede explicar con dos preguntas que, por su importancia, han adquirido nueva vigencia: si el origen de los *estados-nación* estuvo asociado a la negación que ellos hicieron de un orden superior –el derecho divino y la influencia de la Iglesia católica–, ¿es posible que, en nuestros días y cambiadas las circunstancias, los estados hubieren acordado la creación de un orden internacional superior a ellos? ¿Es el orden internacional que existe en nuestros días –la Organización de las Naciones Unidas (ONU)– superior a sus creadores?

La respuesta a estas preguntas ha puesto y sigue poniendo en tela de juicio el papel de la Organización de las Naciones Unidas y, en este orden de ideas, el papel del derecho internacional.

En efecto, tras la segunda guerra mundial los estados establecieron las Naciones Unidas y le confiaron dos competencias. La primera, frente a las terribles consecuencias de la guerra, es el mantenimiento de la paz y la seguridad. La segunda, frente a la ausencia de un régimen encargado de regular los problemas económicos y sociales de carácter internacional, es la promoción de la cooperación institucionalizada.

Es justo reconocer que la ONU ha jugado un papel fundamental en el mantenimiento de la paz, pues gracias a su acción –¿o al equilibrio neutralizador que caracterizó la *guerra fría*?– durante la segunda mitad del siglo pasado las guerras entre estados se redujeron de manera considerable. No obstante, su labor en la promoción de un modelo de desarrollo más equitativo ha sido muy precaria, y esta ha sido la crítica más justificada a su misión porque uno de los mecanismos más eficientes para el mantenimiento de la paz es, precisamente, el establecimiento de unas relaciones internacionales basadas en la justicia.

Ahora bien, esta precaria acción de la ONU se ha hecho más notoria con los procesos económicos derivados de la *mundialización*, esto es, con la internacionalización de la economía de mercado porque, como dice STIGLITZ, estos procesos han suscitado una “integración más estrecha de los países y de los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costos de transporte y comunicación y por el desmantelamiento de las barreras

11. P. M. DUPUY. *Droit International Public*, 4.<sup>a</sup> ed., París, Dalloz, 1998; NGUYEN QUOC DINH y otros. *Droit International Public*, 4.<sup>a</sup> ed., París, LGDJ, 1992.

artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras”<sup>12</sup>.

En efecto, a la crítica situación presentada hasta terminada la década de los ochenta por la precaria acción de las instituciones que conforman el *orden económico internacional* deben sumarse los efectos perversos derivados del novedoso proceso de internacionalización de la economía de mercado que se han convertido, por un lado, en un bálsamo para los dueños del capital porque ha significado un incremento inusitado en la riqueza en el mundo y, por el otro, en una tragedia para los trabajadores y para los pequeños agentes económicos que se han visto excluidos y despojados en número creciente.

La explicación de esta situación se encuentra en el acusado declive de *lo público* y, como lo señalé en un trabajo anterior, en el declive del Estado social de derecho y del *orden económico internacional* que ha producido una injusta distribución de los costos y beneficios de ese proceso de internacionalización<sup>13</sup>.

En otras palabras, lo que se advierte es que los países de América Latina y, en general, los países del Sur, han sido más víctimas que beneficiarios de la internacionalización de la economía de mercado y que esta situación se ha presentado por las medidas que han sido impulsadas y avaladas por el denominado *Consenso de Washington*, esto es, por los acuerdos a los que llegaron a finales de los años ochenta los principales organismos financieros internacionales y los gobiernos más poderosos del mundo<sup>14</sup>.

Esta situación tiene un efecto adicional: la pobreza, la desigualdad y la exclusión que sobreviven en el siglo XXI<sup>15</sup> han creado las condiciones necesarias para la deslegitimación de la democracia<sup>16</sup> y, lo que es peor, para la creación o la agudización de procesos violentos en los países en vías de

12. JOSEPH STIGLITZ. *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002, p. 34.

13. BERNARDO VELA ORBEGOZO. *El declive de los fundamentos económicos de la paz. De la Conferencia de Bretton Woods al consenso de Washington*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, CIPE, 2005.

14. J. WILLIAMSON. “What Washington Means by Policy Reform”, en J. WILLIAMSON (comp.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, ver fundamentalmente el capítulo 2.

15 La pobreza y la desigualdad de la mayoría de los países del mundo ha seguido incrementándose en la última década del siglo pasado. Tiene tanta dimensión este problema que los expertos del Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo han afirmado en 2003 que en los aspectos económico, político y tecnológico el mundo nunca ha parecido ser tan libre y tan rico y, a la vez, tan injusto. Naciones Unidas, PNU. *Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a Fragmented World*, p. 1.

16 De acuerdo con MACÉWAN, la política orientada hacia el mercado se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo económico democrático porque el neoliberalismo que da sustento ideológico a este consenso ha impedido, en primer lugar, la ejecución de programas que permitan al pueblo ejercer control político sobre sus asuntos económicos y, en segundo lugar, que las personas interesadas se involucren en la resolución de sus propios problemas económicos. ARTHUR MACÉWAN. *¿Neoliberalismo o democracia? Estrategia económica, mercados y alternativas para el siglo XXI*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2001, pp. 20 y ss.



desarrollo. En efecto, como lo demuestra un trabajo realizado por COLLIER y auspiciado por el Banco Mundial, cuando los índices de desarrollo crecen de manera favorable, los peligros de un conflicto disminuyen o, en sentido inverso, que cuando la pobreza y la iniquidad se incrementan, crecen las posibilidades de que la sociedad afectada caiga en un conflicto armado<sup>17</sup>.

En este sentido, se puede afirmar que la pobreza, la desigualdad y la exclusión constituyen la prueba de que la Organización de las Naciones Unidas y, en general, los destinos de nuestra sociedad internacional, siguen estando sometidos a la influencia y, en otros casos, a la determinación de los países más poderosos. En palabras del profesor TRUYOL Y SERRA, en una sociedad estructurada como una aristocracia de estados soberanos e independientes, los estados más poderosos han determinado en última instancia el destino de la sociedad internacional<sup>18</sup>.

El segundo corolario de este trabajo es que la sociedad internacional contemporánea ha caído en una paradoja. Por un lado, dice gobernarse de acuerdo con unos principios: la paz y la cooperación; por el otro, sigue manteniendo una prácticas diferentes y contradictorias: la guerra, la amenaza del uso de la fuerza y la iniquidad. El orden jurídico internacional alberga esa misma contradicción, pues una cosa son los principios que establecieron los estados en el llamado derecho internacional contemporáneo y, otra, sus acciones. Bajo este esquema el debate sobre el desarrollo ha pasado de los foros públicos –internos e internacionales– a los espacios estrechos del mercado<sup>19</sup>.

Tal como lo propuso BERTRAND RUSSELL en sus críticas de hace más de cincuenta años, el problema de fondo de la humanidad es ético y consiste en la desproporción que existe entre los propósitos de la sociedad internacional y las acciones concretas que efectivamente ha apoyado<sup>20</sup>.

En definitiva, la anarquía y descentralización que ha caracterizado y sigue caracterizando a la sociedad internacional en nuestros días –y, además, su

17. PAUL COLLIER y otros. *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, Washington, World Bank and Oxford University Press, 2003, especialmente el capítulo sexto, pp. 173 y ss.

18. TRUYOL Y SERRA. *La sociedad internacional*, segunda reimpresión, Madrid, Alianza Universidad, 1998, p. 116.

19. El término *desarrollo* contenido en este trabajo no se ha utilizado para designar un concepto sino, en los términos de AMARTYA SEN, para referirse a un proceso que se compone de muchos fenómenos que, en el complejo entorno de la *mundialización*, esto es, en el entorno de una sociedad más abierta, interdependiente y estructurada en redes, ya no se pueden explicar como hechos específicos aislados y estáticos sino como el resultado de relaciones muy complejas y dinámicas. AMARTYA SEN. *Desarrollo y libertad*, traducción de ESTHER RABASCO y LUIS TOHARIA, Bogotá, Planeta, 2000.

20. De acuerdo con la síntesis del filósofo inglés, la sociedad humana sólo puede ser estable si se dan ciertas condiciones que hasta ahora no se han dado: en primer lugar, un gobierno único de todo el mundo con la capacidad de hacer respetar la paz; en segundo lugar, una difusión general del bienestar y la prosperidad; en tercer lugar, un régimen político respetuoso de la iniciativa y de la libertad humanas. Puede verse: BERTRAND RUSSELL. *El impacto de la ciencia en la sociedad*, Madrid, Aguilar, 1952, pp. 12 y ss.

novedosa condición de abierta, interdependiente y estructurada en redes— es la consideración más importante a la hora de formular los principios y de proponer y ejecutar los contenidos de una política exterior colombiana que debe buscar, en primer lugar, el fortalecimiento del *multilateralismo* y el respeto de la legalidad internacional y, en segundo lugar, el fortalecimiento de la integración latinoamericana.

### III. LA PRECARIEDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA

Una de las críticas más frecuentes a los países en vías de desarrollo tiene que ver con el precario desarrollo de su institucionalidad y, por este camino, con la ausencia de políticas de Estado de largo plazo coherentes con su realidad. Esa crítica cabe hacerla en Colombia, dicen CARVAJAL y AMAYA, pues el país no cuenta con una adecuada política exterior de Estado que obedezca a las necesidades de la sociedad colombiana, sino a las coyunturales necesidades del gobernante de turno<sup>21</sup>.

Ahora bien, pese a esta deficiencia, lo que se puede observar desde 1991 es que las políticas de los sucesivos gobiernos colombianos —pese a diferencias que se estudiarán a continuación y de manera sucinta— habían coincidido en la importancia de un principio rector, que la administración Gaviria denominó la *universalización de las relaciones internacionales*<sup>22</sup>.

La administración Gaviria, dicen ANDELFO GARCÍA y ALMA V. PÉREZ, logró superar la presión estadounidense basada en la necesidad de perseguir el tráfico ilícito de estupefacientes y, de esta suerte, logró considerables niveles de independencia y autonomía frente al hegemón. Esta autonomía, agregan, permitió a Colombia presidir el Grupo de los 77 y, después, aceptar la nominación a la Presidencia de los *No Alineados*<sup>23</sup>.

La administración Samper, tal como exponen LUIS F. JARAMILLO y PATTI LONDOÑO, logró una estrecha relación con los países no desarrollados, que llegó a su mejor expresión con la Presidencia de los *No Alineados*<sup>24</sup>. Infortu-

21. LEONARDO CARVAJAL y RODRIGO AMAYA. *La política exterior de la administración Uribe (2002-2004). Alineación y securitización*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, CIPE, 2005, pp. 69 y ss.

22. El documento donde se dio a conocer este principio fue publicado en por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia durante el gobierno del presidente GAVIRIA bajo el título *Actuar en el mundo*.

23. ANDELFO GARCÍA GONZÁLEZ y ALMA VIVIANA PÉREZ. “Un año de la administración Uribe: Entorno internacional y política exterior”, en *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales* (OASIS), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, CIPE, 2003-2004, pp. 219 y ss.

24. LUIS FERNANDO JARAMILLO CORREA y PATTI LONDOÑO JARAMILLO. *La política multilateral de Colombia y el mundo en desarrollo*, Bogotá, NOAL, Universidad Externado de Colombia, CIPE, 1995, pp. 19 y ss.

nadamente, dicen GARCÍA y PÉREZ, el movimiento había perdido la dinámica que lo caracterizó durante la guerra fría<sup>25</sup>.

Esto no obsta para señalar que el Gobierno Samper presentó a la comunidad internacional una actitud muy decorosa frente a las responsabilidades de Estado por violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario que se hizo efectiva, entre otras, en el reconocimiento de los hechos de Trujillo (Valle), denunciados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En fin, agregan GARCÍA y PÉREZ, la administración Pastrana se caracterizó por la internacionalización del conflicto armado y, en consecuencia, por la internacionalización de un posible acuerdo de paz cuyos resultados hoy son conocidos por toda la opinión pública<sup>26</sup>. Sobre esta base, el gobierno de PASTRANA logró un acuerdo con Estados Unidos y la Unión Europea que terminó denominándose *Plan Colombia* y que fue y sigue siendo blanco de críticas.

A diferencia de los tres gobiernos que le precedieron, la administración de URIBE parece abandonar el principio de *universalización de las relaciones internacionales* en favor de la *unilateralización*. Este proceso, dicen CARVAJAL y AMAYA, ha significado un desconocimiento de la importancia del *multilateralismo* y, en consecuencia, un alineamiento con los dictámenes de Washington: “La llegada de Uribe a la Casa de Nariño representó el aplazamiento de la clásica demanda académica de reformular la relación con Estados Unidos, y tomar distancia de su tradicional inclinación al unilateralismo, en detrimento del rol de las instituciones internacionales y los principios del derecho internacional”<sup>27</sup>.

Por este camino, la política exterior colombiana se ciñó a los temas impuestos por la agenda internacional y, específicamente, a los temas impuestos por Estados Unidos y, de esta manera, la administración Uribe ha negado la existencia del conflicto armado interno y, además, ha logrado que los alzados en armas sean considerados terroristas<sup>28</sup>.

Como efecto de este giro se creó una dificultad adicional a un posible acuerdo de paz y a un posible acuerdo humanitario y, de esta manera, el Estado colombiano ha empezado a desconocer las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales sobre conducción de las hostilidades y sobre protección de las víctimas de la guerra vigentes<sup>29</sup>.

25. GARCÍA GONZÁLEZ y PÉREZ. Ob. cit., pp. 230 y ss.

26. *Ibíd.*, pp. 231 y ss.

27. CARVAJAL y AMAYA. Ob. cit., pp. 61 y ss.

28. Este giro de la política exterior del gobierno Uribe hacia la *terrorización* del conflicto armado interno se hace evidente en el documento *Política exterior de Colombia 2002-2006: gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad*, publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2004. Véase, especialmente, las páginas 4 y ss.

29. Las obligaciones internacionales del Estado colombiano con ocasión del conflicto armado interno y, en general, las obligaciones de los alzados en armas, están establecidas en el artículo

Detrás de este giro hay otra explicación: nuestra sociedad tampoco cuenta con una política de Estado de paz, pues los sucesivos gobiernos han aplazado esta decisión de manera inexplicable. Esta situación asume una característica adicional en nuestros días: la administración Uribe no solo ha mantenido esa inercia y, en consecuencia, no ha impulsado la idea de una política de Estado de paz sino que, por el contrario, ha establecido una política de desmovilización que favorece a los grupos paramilitares y que, además, va a significar un desconocimiento muy grave de los derechos de las víctimas.

Esta situación, como lo ha afirmado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia sobre los hechos de Mapiripán, se podrá constituir en otro incumplimiento del Estado colombiano de sus obligaciones internacionales y, en este caso, de las estipuladas en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos<sup>30</sup>.

En este orden de ideas, la consecuencia más grave del alineamiento de la política exterior colombiana con Washington es que ésta se ha planteado de manera excluyente. Esto explica otros dos aspectos:

En primer lugar, que las relaciones de Colombia con la Unión Europea han pasado a un segundo plano, pese a que el Ministerio de Relaciones Exteriores lo considera una prioridad<sup>31</sup>. Esta decisión ha perjudicado la posición de Colombia y, en general, la de los países latinoamericanos, pues la política exterior europea ha promovido y apoyado de manera clara los procesos de integración regional como Mercosur, Comunidad Andina de Naciones y Caricom<sup>32</sup>.

En segundo lugar, y en los términos de CARVAJAL y AMAYA, que se ignoraran “las iniciativas gestadas en el sur del continente americano para hacerle contrapeso a las intenciones comerciales del hegemón”. En otras palabras, la política exterior colombiana no ha buscado fortalecer la tradición diplomática

3 común a los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo II Adicional a esos cuatro convenios.

30. En efecto, frente a la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) del Estado colombiano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado su jurisprudencia y, en este sentido, ha afirmado que “[...] ninguna ley ni disposición de derecho interno puede impedir a un Estado cumplir con la obligación de investigar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos. En particular, *son inaceptables las disposiciones de amnistía, las reglas de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos* – como las del presente caso, ejecuciones y desapariciones. El Tribunal reitera que la obligación del Estado de investigar de manera adecuada y sancionar, en su caso, a los responsables, debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse” (el subrayado es del autor del artículo). Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de la “Masacre de Mapiripán”*. Sentencia del 15 de septiembre de 2005. Serie C, n.º 134.

31. *Política exterior de Colombia 2002-2006*, cit., pp. 70 y ss.

32. Un estudio más amplio sobre las diferencias entre la política exterior estadounidense y la de la Unión Europea se pueden encontrar en VELA ORBEGOZO. *Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones* (tesis doctoral), Salamanca, Universidad de Salamanca, 2004.

con los países hermanos sino plegarse a la agenda comercial establecida por Estados Unidos<sup>33</sup>.

#### IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA POLÍTICA EXTERIOR DE UN ESTADO LEGÍTIMO

El documento *2019. Visión Colombia II Centenario. Diseñar una Política Exterior Acorde con un Mundo en Transformación* tiene un fundamento coherente que consiste en establecer una política exterior que no obedezca a afeites sino a la construcción de un país diferente. Por esa razón, el documento se basa en dos principios rectores: en primer lugar, consolidar un modelo político democrático que garantice la libertad y, en segundo lugar, afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones con un Estado que garantice la equidad social<sup>34</sup>.

El documento propone, en estos términos, una proyección positiva del país que, frente un mundo conformado por bloques múltiples y superpuestos, responda con una política exterior que consolide las alianzas estratégicas, esto es, que impulse con decisión la creación de espacios regionales y subregionales y que, frente al unilateralismo, impulse los diálogos multilaterales y el respeto de la legalidad internacional porque este es el camino por excelencia para aprovechar las oportunidades y para afrontar las consecuencias derivadas del proceso de *mundialización*<sup>35</sup>.

En efecto, si la *mundialización* significa, en primer lugar, que los sistemas políticos deben respetar las reglas democráticas, los derechos humanos y el medio ambiente, lo que se necesita es promover el respeto de la ley en cada Estado y el respeto de la legalidad internacional por todos los estados. Si la *mundialización* significa, en segundo lugar, que prevalecerá la economía de mercado, esto es, que seguirán el crecimiento de la economía y, a la vez, de las iniquidades y las exclusiones, lo que se necesita es un Estado que garantice la justicia social como el camino más adecuado a la construcción de una sociedad más pacífica.

No obstante, la pregunta que se suscita de inmediato es: ¿cómo construir ese país diferente si el gobierno, desde ahora, no establece políticas dirigidas a garantizar las reglas de la democracia, a cumplir los derechos humanos, a respetar el medio ambiente y a propiciar un desarrollo más equitativo de los procesos económicos?

Esta pregunta se desglosa, para los intereses de este artículo, de la siguiente manera:

33. CARVAJAL y AMAYA. Ob. cit., p. 66.

34. GARAY, SALAZAR y OBREGÓN. *2019. Visión Colombia II Centenario*, cit., p. v de la "Presentación".

35. *Ibíd.*, pp. 13 y ss.

Si la comunidad internacional no ha transferido las facultades ni los recursos adecuados para que la Organización de las Naciones Unidas pueda liderar el sistema multilateral con independencia, con autonomía y de acuerdo con criterios de equidad, ¿qué política debe proponer el Estado colombiano para apoyar acuerdos que impulsen esta transferencia, esto es, para que la Organización logre definitivamente plantear la conveniencia general de establecer unas relaciones de carácter internacional más respetuosas y equitativas y, en general, la conveniencia de la responsabilidad compartida de la comunidad internacional?

Si el declive del sistema económico multilateral establecido en la posguerra se debe, en buena parte, a que los estados del Norte abandonaron la idea original de la cooperación como un mecanismo para regular los mercados internacionales y para generar un crecimiento económico equilibrado, ¿qué política debe proponer el Estado colombiano frente a las instituciones económicas internacionales que, después de su establecimiento, han ido perdiendo el rumbo y la misión para los que fueron concebidas porque la racionalidad económica prevaleciente en el proceso de *mundialización*, que se basa en los principios sobre crecimiento, rentabilidad y eficiencia, no ha podido conciliar estos principios con el principio de solidaridad con los países en vías de desarrollo?

Si la consecuencia más grave derivada de la crisis del sistema económico auspiciado por la comunidad internacional que es, además, la prueba más evidente de su carácter de insostenible, es que la iniquidad y la marginación generadas en su estructura, que se reproducen en términos muy parecidos en la estructura del modelo de desarrollo de los países del Sur, conforman las bases económicas de la violencia y de los conflictos armados internos que amenazan la paz mundial, ¿qué política debe proponer el Estado colombiano frente al conflicto armado interno y qué política para buscar el apoyo de la comunidad exterior y, por este camino, para propiciar procesos de paz con los alzados en armas y para atender a las víctimas del conflicto?

En fin, ¿puede el gobierno colombiano plantear estas políticas sin el apoyo de los países hermanos y, en general, de la comunidad internacional?, ¿puede un país que somete su política exterior a los intereses de otro garantizar estas políticas y su inserción creativa y no empobrecedora en un mundo más amplio y más complejo?