

## UN AÑO DE LA ADMINISTRACIÓN URIBE: ENTORNO INTERNACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR

8

### ANDELFO GARCÍA GONZÁLEZ

Profesor e investigador de la  
Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales y del Centro de  
Investigaciones y Proyectos Especiales,  
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: andelfo@hotmail.com

### ALMA VIVIANA PÉREZ

Profesora de teoría de las relaciones  
Internacionales II, de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales de la  
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: viviperez@yahoo.com

8

### RESUMEN

El artículo analiza la política exterior del primer año de gobierno del presidente Uribe, una política alimentada desde la agenda doméstica, en el contexto de un orden global basado en la seguridad. Se describen los principales rasgos de la política exterior colombiana de la última década y las líneas de continuidad y de ruptura de la política en curso. Se identifican los ejes de gestión, los temas críticos, la relación con los principales actores y el desarrollo de la política en el ámbito multilateral.

### ABSTRACT

The Article analyzes Colombia's foreign policy during the first year of President Uribe's administration, a policy nurtured from the domestic agenda, within the framework of a global order based on security. The article describes the main features of Colombia's foreign policy during the last decade and the lines of continuity and rupture of the current policy. As well, it identifies the main features in the implementation of the current policy, the critical issues, the relationship with the main actors and the performance of the foreign policy at the multilateral level.



## I. El ámbito internacional

## A. Un orden fundado en la seguridad

Si alguien dudaba de la capacidad, alcances y efectividad del poder militar de los Estados Unidos esa duda seguramente fue despejada con la experiencia de Iraq<sup>1</sup>. De igual manera, si a alguien le quedaba alguna duda del poder de convocatoria de la causa antibélica en las más diversas sociedades y culturas, la experiencia de Iraq también proporciona un buen ejemplo.

Éstas son solo dos de las más recientes manifestaciones del nuevo orden internacional que Robert Kagan perfila en su más reciente ensayo "*Of paradise and power*<sup>2</sup>": un mundo que oscila entre una visión crecientemente hegemónica, fundada sobre la capacidad militar de un actor y las tendencias paralelas hacia la construcción y el fortalecimiento de regímenes internacionales que promueven el multilateralismo y favorecen la negociación y la persuasión, incluso a través de la imposición de sanciones, por sobre el uso de la fuerza.

Sin embargo, y a pesar de la necesidad de reconocer la coexistencia de estas dos situaciones, la preponderancia indiscutible de los Estados Unidos, y el hecho de que los ataques terroristas del 11 de septiembre profundizaran la tendencia ya existente en el gobierno estadounidense, y en general en el mundo desarrollado, hacia la priorización de la agenda de seguridad, hacen de esta temática uno de los ejes articuladores de las relaciones internacionales de nuestros días.

La nueva estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, publicada por la administración Bush en septiembre de 2002, refleja las nuevas dimensiones de este concepto:

<sup>1</sup> Ver Joseph S. Nye, Jr., *U.S. Power and Strategy After Iraq*, *Foreign Affairs*, July/August 2003.

<sup>2</sup> Es: Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, 2003, el autor abarca las diferencias existentes entre las percepciones americana y europea del sistema internacional actual y la manera como estas visiones divergentes inciden en sus actuaciones y por ende, en las tendencias que ellas generan en el orden mundial imperante.

"La gran lucha terminó. Las visiones militantes de clase, nación y raza que prometieron utopías y produjeron miseria han sido derrotadas y desacreditadas. Estados Unidos está ahora menos amenazado por Estados conquistadores que por Estados en proceso de disolución. Estamos menos amenazados por flotas y ejércitos que por tecnologías catastróficas en manos de unos pocos resentidos. Con nuestros aliados y amigos tenemos que derrotar estas amenazas"<sup>3</sup>.

Más allá del 11 de septiembre, son muchos los hechos trascendentales que literalmente se han atropellado en poco más de un año. El capítulo de Afganistán no se ha cerrado, el de Iraq está mucho más lejos aún de cerrarse y los procesos de reconstrucción de la estructura política y económica de esas sociedades apenas comienzan. Las lecciones son supremamente complejas para ser asimiladas en tan corto tiempo, no sólo por los propios estadounidenses sino por la comunidad internacional en su conjunto.

Sin embargo, es claro que la legitimidad política internacional pasa por lo multilateral, aun para la potencia hegemónica en el nuevo orden. Si bien Estados Unidos ha demostrado su capacidad de actuar solo en el campo militar, el mundo post-Iraq muestra que no es igual la situación en el campo político.

No en vano, después de los escándalos desatados por la revelación sobre la inexistencia del tan anunciado arsenal químico, la muerte del científico británico James Kelly y la cada vez más complicada situación que enfrentan las tropas estadounidenses y británicas que se encuentran en Iraq, el Secretario de Estado Colin Powell está impulsando la discusión de una nueva resolución del Consejo de Seguridad que abriría el camino para que Francia, India y otros países puedan enviar fuerzas de mantenimiento de la paz a ese país, como refuerzo de las unidades que ya se encuentran en el terreno<sup>4</sup>.

Ni la OTAN, ni la Unión Europea ni las Naciones Unidas han muerto o desaparecido de la escena internacional, se mueven ahora en otro escenario, esc

<sup>3</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, <http://whitehouse.gov/nsc/nss.html>

<sup>4</sup> "A Bloody Future in Iraq", *The New York Times*, Editorial, July 21st, 2003, en <http://www.nytimes.com/2003/07/21/opinion>



si más complejo. Muchos actores tildados de inoperantes e inermes frente a la realidad de una intervención militar, desempeñan un papel vital en las etapas de reconstrucción y reconstitución del tejido social, en la reactivación de la economía, y muy especialmente en la atención de la población civil afectada.

### B. La hegemonía estadounidense

Nadie discute que una característica central del nuevo orden es la indiscutible hegemonía de los Estados Unidos, que se manifiesta en todas las dimensiones del poder.

En lo militar, Estados Unidos gastará en el presente año más que la suma combinada de los siguientes 20 países en la lista de gastos militares en el mundo. Tiene una clara superioridad nuclear y es de lejos la mayor potencia aérea y naval. Es líder en la aplicación de tecnologías de las comunicaciones y la información para fines militares: gasta en investigación tres veces más que los siguientes seis países de la lista combinados. Más que el total del gasto en defensa de Alemania o Gran Bretaña. Todo esto solamente con un gasto militar correspondiente al 3.5% del PIB<sup>1</sup>.

En lo económico, con solo el 4.7% de la población, Estados Unidos genera el 32.5% del producto mundial. Entre 1995 y 2002, el crecimiento de su economía constituyó el 64% del crecimiento de la economía mundial<sup>2</sup>. La economía de los Estados Unidos es dos veces la del Japón, que es la segunda economía a nivel mundial. La sola economía de California es la quinta del mundo, por encima de Francia y apenas un poco por debajo de la de Gran Bretaña. Es el principal receptor de científicos procedentes de todos los países y destino principal de las mayores firmas del mundo (no estadounidenses). Recibe más de un tercio del total de los flujos de inversión extranjera directa<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, 'American Primacy in Perspective', *Foreign Affairs* July-August 2002.

<sup>2</sup> Cristina Eguizabal, 'Unipolaridades', *Foreign Affairs en Español*, Abril-Junio 2003.

<sup>3</sup> Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, 'American Primacy in Perspective', *Foreign Affairs* July-August 2002.

En el campo tecnológico, la superioridad estadounidense está sustentada en una inversión en investigación y desarrollo equivalente al gasto combinado en esta materia de los siguientes siete países del mundo.

Aun en el contexto hegemónico en el que se desempeña en el ámbito global, Estados Unidos sigue siendo de lejos el mayor contribuyente al presupuesto de las Naciones Unidas, tanto en las contribuciones del presupuesto ordinario como en aportes voluntarios. Como se entenderá esta circunstancia incrementa su capacidad de influencia. A tiempo que pone en evidencia el papel que aún le reconoce el multilateralismo como instancia legitimadora de su hegemonía.

### C. La relevancia de Europa

Si bien el grado y significación de la integración económica de Europa no se corresponde con su cohesión política y menos aún en materia de política exterior, sería una grave equivocación ignorar que esta situación tenderá a cambiar con el paso de los años.

La situación generada al interior de la Unión a raíz de las disensiones frente a la crisis de Iraq es sin duda un grave revés para el proceso Europeo, pero de ninguna manera una situación irreversible y definitiva. "La crisis de Iraq reveló una vez más la brecha entre nuestras expectativas y el actual potencial de la Unión Europea", manifestó el ministro de Relaciones Exteriores de Grecia, país en ejercicio de la Presidencia de la Unión Europea entre enero y julio de 2003<sup>4</sup>. Pero también agregó que este tipo de situaciones reafirman la necesidad de fortalecer la política externa y de seguridad común y la política de seguridad y defensa, con el fin de contribuir a la paz y la estabilidad mundiales.

Lo que es claro después de la crisis de Iraq es que más allá de las identidades tradicionales, los valores comunes compartidos alrededor del compromiso con la

<sup>4</sup> G.A. Papandreu, 'The future of Europe after Iraq', lecture delivered at St Antony's College, University of Oxford, May 6, 2003.



democracia y los lazos históricos existentes entre Estados Unidos y Europa, subsisten entre ellos serias diferencias de criterios, especialmente en asuntos de defensa y seguridad<sup>9</sup>.

Los pasos hacia la ampliación de la Unión siguen los cronogramas acordados. El pasado 16 de abril se suscribió en Atenas el Tratado de Adhesión de la República Checa, Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Estonia, Letonia, Chipre y Malta. Según lo previsto estos diez países ingresarán formalmente a la Unión el 1 de mayo de 2004. Para esa fecha, la Unión contará con 450 millones de ciudadanos y una economía del tamaño de la de Estados Unidos<sup>10</sup>.

La Europa unida es en razón de su propio peso (también en todas sus manifestaciones del poder) un actor fundamental del sistema internacional y será protagonista de primera línea de cualquier orden mundial que se establezca o llegare a establecerse. La experiencia única de Europa en áreas como prevención y resolución de conflictos puede ser un buen complemento de la capacidad militar estadounidense a la hora de mantener la seguridad y construir una paz duradera.

<sup>9</sup> Robert Kagan en su ensayo "Of Paradise and Power", describe las diferencias en estos términos: "Americans generally see the world divided between good and evil, between friends and enemies, while Europeans see a more complex picture. Americans tend to seek finality in international affairs. They want problems solved, threats eliminated. They increasingly tend toward unilateralism in international affairs. They are less inclined to act through international institutions such as the United Nations, more skeptical about international law, and more willing to operate outside its structures when they deem it necessary, or even merely useful." Europeans... they try to influence others through subtlety and induction. They generally favor peaceful responses to problems, preferring negotiation, diplomacy and persuasion to coercion. They are quicker to appeal to international law, international conventions and international opinion to adjudicate disputes. They try to use commercial and economic ties to bind nations together. They often emphasize process over result, believing that ultimately process can become substance".

<sup>10</sup> Sin embargo, esto no necesariamente implica el surgimiento de un superpoder que pueda rivalizar con los Estados Unidos en todos los aspectos. Sobre el particular puede consultarse Robert Lane Greene "We are still the one", en *The New York Times*, July 17, 2003, que desarrolla esta idea, a partir del análisis del borrador y el proceso de negociación de la Constitución que deberá ser adoptada por los países de la Unión el próximo año.

#### D. Naciones Unidas frente a nuevos desafíos

En un sistema internacional como el contemporáneo, las Naciones Unidas no desaparecen por el simple ejercicio hegemónico del poder de los Estados Unidos. Quizás no pueden cumplir ya con algunas de las tareas que cumplieran en el mundo que surgió de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial y de la posguerra fría.

Quizás tampoco puedan, como era su propósito, "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra"<sup>11</sup>, al menos cuando estén de por medio intereses estratégicos de los Estados Unidos y de Europa, pero seguramente seguirán desempeñando un papel importante en otras tareas de su mandato como "reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres" y "promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad"<sup>12</sup>.

La pobreza, la desigualdad, la marginalidad y la crisis de gobernabilidad en los países en desarrollo constituyen un reto descomunal para las Naciones Unidas, organización que aunque tiene más prestigio que eficacia, recursos materiales y medios de ejecución, conserva un espacio fundamental en el nuevo orden. La concesión del Premio Nobel de la Paz a las Naciones Unidas en el 2001, año en que se conmemoró el centenario del galardón, supuso el reconocimiento de la función de la organización en cuanto instrumento para establecer y mantener la paz, pero sobre todo para promover los derechos humanos. "El único camino negociable hacia la paz y la cooperación mundiales pasa por las Naciones Unidas", manifestaron en esa oportunidad los voceros del Comité del Premio<sup>13</sup>.

En su discurso de aceptación, el Secretario General presentó su visión del papel de las Naciones Unidas en el nuevo siglo alrededor de tres prioridades fundamentales:

<sup>11</sup> Preambulo de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> <http://www.un.org/News/dh/infost/nobelpage.htm>



erradicar la pobreza, prevenir los conflictos y promover la democracia. En este marco, la agenda de trabajo de la organización, consignada en el informe presentado por el Secretario a la Asamblea General en el año 2002 incluye: lograr la paz y la seguridad, luchar contra la pobreza, cumplir los compromisos humanitarios, promover el desarrollo, fomentar el respeto del derecho internacional y los derechos humanos y establecer asociaciones de colaboración con amplios sectores de la sociedad civil.

El desempeño de la ONU y las dificultades que enfrenta reflejan, de manera creciente, los retos del mundo contemporáneo. A medida que la organización enfrenta más dificultades en el área del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, temas como el cumplimiento de las metas del Milenio<sup>14</sup> y los asuntos humanitarios se posicionan en el centro de su gestión, cada vez más intuitiva por el concepto de seguridad humana.

El auge de los llamados temas transversales de la agenda<sup>15</sup>, y el creciente protagonismo de la sociedad civil en la labor de la organización, son un reflejo de esta tendencia, que deberá ser tenida en cuenta en cualquier análisis que se haga sobre la evolución del orden internacional en los años venideros.

#### E. y un vecindario en crisis

El cuadro del ámbito internacional se completa para Colombia con el hecho incontestable de vivir en un vecindario en crisis y sufrir a su propio interior un conflicto

<sup>14</sup> Dichas metas, suscritas por los Jefes de Estado de los países miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000), incluyen compromisos en los ámbitos de: erradicación del hambre y la pobreza; educación primaria universal; promoción de la igualdad entre los géneros y autonomía de la mujer; reducción de la mortalidad infantil; mejora de la salud materna; combate al VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; sostenibilidad del medio ambiente, y fomento de una asociación mundial para el desarrollo. Información sobre los avances en su cumplimiento en <http://www.un.org/milenniumgoals/index.shtml>

<sup>15</sup> Dentro de estos temas, denominados transversales porque están presentes en buena parte de la agenda de las Naciones Unidas, se incluyen entre otros: la protección de los civiles en el contexto de conflictos armados; el control de las armas pequeñas y ligeras, niños y conflicto armado; y el rol de la mujer en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

armado que desangra al país, limitando gravemente sus posibilidades de desarrollo y bienestar<sup>16</sup>. Se ha insistido mucho en que Colombia necesita de una mayor ayuda por parte de sus vecinos para hacer frente a los desafíos impuestos por el conflicto armado. Sin embargo, la percepción de los países vecinos sobre el conflicto colombiano depende en gran parte de su propia dinámica interna, caracterizada en la mayoría de los casos por profundos problemas sociales, económicos y políticos.

En la mayoría de los países la situación política ha encontrado salidas alternativas y crecientemente contestatarias. Los partidos políticos tradicionales han sucumbido a sus propias falencias y desprestigio, dando paso a nuevas fuerzas políticas.

Los triunfos electorales de Luiz Inacio Lula Da Silva en Brasil y Lucio Gutiérrez en Ecuador, el triunfo del socialista (aun cuando moderado) Ricardo Lagos en Chile, la derrota de los partidos del establecimiento en las últimas elecciones en Venezuela, Perú y recientemente en Argentina, el ímpetu electoral de Evo Morales en las pasadas elecciones en Bolivia, son ejemplos vivos de la nueva senda que se ha abierto paso en América del Sur.

La crisis social, económica y política en Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, la propia problemática colombiana, y las políticas promovidas por algunos gobiernos de la región, han llevado a una crisis de la Comunidad Andina que afecta gravemente el proceso de integración subregional.

Esta situación de carácter estructural ha colocado a estos países en desventaja al interior de los procesos de negociación del ALCA, en posición de debilidad para negociar separadamente acuerdos comerciales con los Estados Unidos y en posición precaria para eventuales acuerdos con MERCOSUR. No obstante, deben registrarse los recientes avances alcanzados en el contexto andino en la pasada Cumbre Presidencial de Quirama, realizada bajo la presidencia de Colombia, en donde se acordó un cronograma para las negociaciones CAN - MERCOSUR, así como la

<sup>16</sup> La dinámica existente entre la crisis regional y el conflicto colombiano se analiza en detalle en el estudio "Colombia y sus vecinos. Los tentáculos de la inestabilidad". *Internacional Crisis Group*. Bogotá/ Bruselas, abril de 2003.



celebración de reuniones informales de los dos grupos en el marco de las negociaciones del ALCA<sup>12</sup>.

## II. Los antecedentes: una década de política exterior colombiana

En la política exterior colombiana de la última década se destacan una serie de rasgos comunes presentes en los distintos gobiernos y algunas diferencias entre ellos. Para los últimos cuatro gobiernos, las relaciones con los Estados Unidos y el tema de las drogas ilícitas han sido centrales. No obstante, se registran diferencias marcadas por la evolución de la política doméstica en Colombia y por los cambios en la escena internacional.

Durante la administración Gaviria el gobierno colombiano era percibido internacionalmente como serio, responsable en el manejo económico y con un adecuado control sobre la situación de orden público. Aun cuando sujeto a la presión estadounidense en el asunto de la lucha contra las drogas ilícitas se contaba con una apreciable capacidad de maniobra y relativa autonomía. Colombia se permitía lujos como la presidencia del Grupo de los 77 y China en el marco de Naciones Unidas, y la aceptación de la nominación para la presidencia de los No Alineados. Al mismo tiempo, el país dinamizaba sus relaciones con Venezuela, desgolfzándolas, sustentándolas en una relación comercial cada vez más sólida.

El proceso de integración andino seguía adelante sustentado en el binomio Colombo-Venezolano. Colombia se desenvolvía activamente en el Grupo de los Tres con México y Venezuela, y a través de él se proyectaba hacia Centroamérica y el Caribe a tiempo que lideraba iniciativas como el establecimiento de la Asociación de Estados del Caribe. El propio presidente Gaviria es elegido como Secretario General de la Organización de Estados Americanos con el apoyo entre otros de los Estados Unidos, México, Brasil, Argentina y los países de CARICOM.

<sup>12</sup> Más información sobre la Cumbre de Quito y los acuerdos allí alcanzados ver: <http://www.comunidadcaribena.org/index.asp>

Durante la administración Samper el rumbo de la política exterior registró cambios significativos: de una parte un deterioro de las relaciones con los Estados Unidos y de otra un estrechamiento de la relación con el mundo en desarrollo. La crisis política interna a raíz de las acusaciones por la infiltración de dineros del narcotráfico en la financiación de la campaña presidencial y la creciente polarización de la opinión nacional, hizo más vulnerable al país en el frente externo y limitó notoriamente la capacidad de maniobra. Buena parte del oxígeno para la política exterior de Colombia lo proporcionó la Presidencia del Movimiento de Países No Alineados, así como la activa gestión desarrollada en el marco de los grupos de integración y concertación regionales como el Grupo de Río.

Cuando Colombia asume la presidencia de los NOAL, el Movimiento está lejos de tener el dinamismo que lo caracterizó durante la Guerra Fría, y aun en el periodo de distensión en los años 70s. Sin embargo, el país logra conducir con éxito el movimiento durante los primeros años de la posguerra fría y entregar su presidencia a Nelson Mandela, el líder del mundo en desarrollo que para ese entonces contaba con la mayor legitimidad y reconocimiento en el ámbito mundial.

El tema de las drogas ilícitas acaparó la agenda bilateral con los Estados Unidos y la relación llegó a su nivel más bajo en muchos años en un proceso en el que desempeñan un papel central el entonces embajador de Estados Unidos en Colombia, Myres Frechette, y el proceso de certificación, a través del cual el Congreso estadounidense calificaba el desempeño de los países del mundo en la lucha contra las drogas ilícitas.

Durante este período se puede decir que Colombia "desbilateralizó" sus relaciones, o mejor aún que las "multilateralizó", desplegando una activa diplomacia regional, pero también favoreciendo el relacionamiento con regiones y países tradicionalmente ajenos en la agenda de la política exterior, lo que contribuyó al objetivo de universalización planteado desde gobiernos anteriores<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Aunque desde los años 60 se ha venido hablando de la universalización de las relaciones internacionales de Colombia impulsando la apertura de relaciones diplomáticas con la mayor cantidad posible de países, en el libro "Actua en el Mundo", publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el gobierno del presidente César Gaviria se incluye este principio entre un capítulo consustancial a objetivos y estrategias de la Política Exterior Colombiana.



En el ámbito interno, la crisis y la polarización favorecieron el auge de la insurgencia, alimentada ya por la economía del narcotráfico. La guerrilla fue ganando cierta legitimidad política particularmente en medios europeos.

El peso de lo interno se haría aun más evidente en la internacional durante el gobierno Pastrana<sup>19</sup>. El Presidente triunfó con una plataforma de diálogo y reconciliación que se reflejó en la consolidación de la Diplomacia por la Paz como eje de la política exterior. A través de la internacionalización del proceso de paz se gestionó ayuda internacional para una iniciativa de desarrollo de las zonas agrícolas por el conflicto interno.

Esta ayuda, concebida inicialmente como un "Plan Marshall para la paz de Colombia"<sup>20</sup>, fue y continúa siendo financiada principalmente por los Estados Unidos y en menor medida por los países de Europa. Pero la conducción de las negociaciones en medio de la guerra sin cese del fuego y de hostilidades, la falta de un compromiso real de la guerrilla y las acciones violentas de las autodefensas, hicieron imposible el avance del proceso.

En esa encrucijada se encontraba ya el país cuando ocurren los ataques terroristas del 11 de septiembre. El nuevo entorno internacional simplemente no permite espacios legítimos a la insurgencia colombiana a menos que renuncie al negocio de las drogas y se comprometa en un proceso viable. A fin del proceso los europeos catalogan a las guerrillas como terroristas, algo que ya había hecho el gobierno de los Estados Unidos años atrás. La guerrilla perdió legitimidad política.

Al mismo tiempo se dan cambios radicales en el entorno geográfico inmediato y la situación política se deteriora en toda la región andina, el vecindario vital de Colombia. Se produce una cadena de hechos negativos para la estabilidad en la región: una traumática sucesión de gobiernos en el Ecuador, la huida del presidente

<sup>19</sup> Un análisis completo de la internacionalización del conflicto colombiano en los gobiernos Samper, Pastrana y Uribe puede consultarse en Leonardo Carvajal y Rodrigo Pardo, "La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz. Historia reciente y principales desafíos", en *Fortalezas y desafíos de la política exterior colombiana*, IEPAC, octubre de 2002.

<sup>20</sup> Carvajal y Pardo, *Op.cit.*, pág. 196.

Fujimori en el Perú, la llegada al poder, el golpe y el regreso del presidente Chávez en Venezuela y su inocultable simpatía por la guerrilla colombiana<sup>21</sup>.

Sin embargo, Colombia mantiene en el ámbito multilateral sus posiciones tradicionales. Hay un hilo conductor en la política multilateral que a nivel regional se hizo visible en los años de las negociaciones del Tratado Tarrjics-Carter, en el Grupo de Contadora y más tarde en el Grupo de Río, y en el orden mundial en la participación de Colombia en el Consejo de Seguridad durante el final del gobierno Barco y comienzos de la administración Gaviria; en la presidencia del Grupo de los 77 y China en ese mismo gobierno, en la Presidencia de los No Alineados durante la administración Samper y que en lo fundamental se mantuvo a lo largo del gobierno Pastrana<sup>22</sup>.

El común denominador de la política de estos tres gobiernos fue continuar la línea tradicional de Colombia en materia de política multilateral orientada a ampliar los márgenes de autonomía al amparo de la concertación en los diversos escenarios internacionales.

También durante la administración Pastrana se hace ostensible el peso que cobra el tema migratorio. El asunto se siente claramente en la diáspora colombiana hacia destinos diversos, incluyendo naturalmente los Estados Unidos, y también España y Costa Rica. El tema del TPS para los colombianos en los Estados Unidos, entra así por la puerta de atrás a la agenda bilateral.

En el ámbito comercial la agenda de la década estuvo marcada por las preferencias comerciales del ATPA con Estados Unidos y el SGP-Drogas con Europa, asuntos que todavía ocupan un lugar prioritario en la gestión internacional del país,

<sup>21</sup> Sobre el tema de Venezuela, el presidente Chávez y la guerrilla colombiana, puede consultarse "Colombia y sus vecinos. Los tentáculos de la inestabilidad", *Internacional Cities Group*, Bogotá/Bruselas, abril de 2003.

<sup>22</sup> Un análisis de las líneas de consistencia y continuidad en la política multilateral colombiana puede encontrarse en el artículo de Aníbal Gueñas y Patti Larrain, "La política multilateral de Colombia y Colombia en la nueva agenda multilateral", en: *Fortalezas y desafíos de la política exterior colombiana*, FESCOL, octubre de 2002.



al igual que el proceso hemisférico del ALCA enmarcado en los compromisos de la Cumbre de las Américas, que avanza cada vez con enormes dificultades hacia la meta del 2005 planteada por los Estados Unidos.

Finalmente, también en el transcurso de la década se desarrollaron una serie de retos para Colombia en el ámbito de la soberanía. Un factor de disturbio se venía incubando desde los años 80 cuando la Junta Sandinista de Nicaragua pretendió unilateralmente declarar nulo el Tratado territorial y limítrofe suscrito con Colombia cincuenta años atrás. El paso más reciente de ese proceso lo constituye la demanda interpuesta contra Colombia por el gobierno del presidente Alemán ante la Corte Internacional de Justicia.

Por otra parte, puede decirse que uno de los mayores desafíos del gobierno colombiano en esta materia está representado en la acción de los diferentes grupos irregulares que toman parte en el conflicto armado. Las acciones desarrolladas por estos grupos en las zonas de frontera, han determinado una creciente "securización" de la agenda bilateral con los países vecinos, tendencia reforzada por la naturaleza creciente y apremiante de fenómenos derivados de la situación de violencia como el desplazamiento masivo de la población civil afectada, que se produce en ocasiones más allá de las líneas fronterizas.

#### A. Líneas de continuidad y ruptura

El presidente Uribe fue elegido con su plataforma de seguridad democrática<sup>23</sup>, para poner fin al conflicto a través de la recuperación para el Estado y la sociedad

<sup>23</sup> Los cien puntos fundamentales contenidos en el Programa de Gobierno del presidente Uribe pueden consultarse en: [http://www.terra.com.co/elecciones\\_2002/candidatos\\_presidencia/alvaro\\_uribe/programa\\_de\\_gobierno/](http://www.terra.com.co/elecciones_2002/candidatos_presidencia/alvaro_uribe/programa_de_gobierno/)

de los espacios de donde habían sido desalojados por la fuerza por la guerrilla y las autodefensas. Para ello, el gobierno se comprometió con el fortalecimiento del Estado de derecho y el restablecimiento del imperio de la ley en todo el territorio nacional.

La política de Seguridad Democrática, consignada como una de las prioridades fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo, está formulada en términos de devolver la seguridad y el orden a los colombianos, y garantizar el pleno ejercicio de la democracia, así como los derechos y las libertades fundamentales en un contexto de pluralismo político y participación ciudadana. Todo ello en el marco del compromiso absoluto con la observancia de los derechos humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario<sup>24</sup>.

La política exterior del presidente Uribe exhibe continuidades, pero también virajes, y como ninguna otra, está inspirada en las prioridades de la política doméstica.

La Diplomacia por la Paz de la administración Pastrana vinculó la política exterior a la agenda doméstica, bajo un esquema de internacionalización de la paz. Al agotarse el esquema de negociaciones intentado durante esa administración, el gobierno Uribe ha buscado que la comunidad internacional asuma las responsabilidades que le corresponden frente a una problemática como la colombiana, atravesada por problemas de orden global, cuya solución demanda acciones globales.

En este propósito, el gobierno retomó el concepto de la intermística, que atañe a la caracterización de una agenda internacional compuesta por materias que son a la vez domésticas e internacionales.

El término fue planteado por la canciller Carolina Barco, en una presentación en el marco del Diálogo Interamericano en Washington, al anotar: "En un mundo crecientemente globalizado, las políticas y los problemas tienen implicaciones domésticas, pero también internacionales. Los principales desafíos enfrentados por

<sup>24</sup> Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006, "Hacia un Estado Comunitario".



Colombia: el crecimiento económico, las drogas ilícitas, el tráfico de precursores químicos y de armas, el lavado de dinero y el terrorismo, todos tienen componentes nacionales e internacionales y se encuentran estrechamente vinculados entre sí<sup>25</sup>.

En esa oportunidad, la canciller añadió “Los retos de Colombia son los desafíos de la comunidad internacional, por esto la política exterior colombiana debe ser intermística en su planteamiento.... Colombia debe continuar crecientemente activa en el escenario internacional para asegurar que los tratados y los compromisos no sean palabras vacías sino herramientas útiles y concretas reflejadas en acciones que ayuden a combatir estos problemas globales”<sup>26</sup>.

Este concepto aparece reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo, en el que además de incluirse un capítulo dedicado a la política exterior, puede decirse que buena parte de los objetivos consignados como prioritarios tienen un componente internacional importante que requiere el desarrollo de acciones de política exterior.

## B. Ejes de la gestión

La Memoria de Relaciones Exteriores correspondiente al período 2002 - 2003, incluye, además de un balance de la gestión internacional en el primer año de gobierno, los principios y objetivos que guían la política exterior de Colombia durante la presente administración. En ese documento, así como en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Indicativo del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>27</sup> se reflejan las prioridades de la agenda internacional del presidente Uribe.

De acuerdo con lo consignado en la Memoria, en este cuatrienio el gobierno “se propone mejorar la inserción internacional y fortalecer la capacidad negociadora del país para responder a los desafíos de la realidad colombiana”. Se destaca, no

<sup>25</sup> “Colombian foreign policy and the Democratic Security Strategy”. Remarks by The Honorable Carolina Barco, Colombian Foreign Minister, before the Inter-American Dialogue, Washington, December 12th, 2002.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> <http://www.minrelexit.gov.co/mre/institucional/planeacion.asp>

obstante, la mención de que “...Para ello, además de cumplir los propósitos tradicionales que caracterizan la gestión internacional de un país en desarrollo, la política exterior debe servir de soporte y complemento a los esfuerzos desplegados en el ámbito interno para implementar la política de seguridad democrática y atender las necesidades de desarrollo económico y social de la nación”<sup>28</sup>.

Lo anterior otorga a la política exterior un papel principal en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo a través del diseño y puesta en práctica de estrategias que apoyen, desde la dimensión internacional, la realización de cada uno de los objetivos en él consignados: seguridad democrática, crecimiento económico, equidad social y mejoramiento de la eficiencia del Estado. Esta articulación estrecha, reflejo de la tendencia intermística antes mencionada, constituye una de las principales características de la política exterior del gobierno Uribe.

Así mismo, se distinguen dos principios rectores, por una parte la responsabilidad compartida, que se extiende en este gobierno del problema mundial de las drogas al terrorismo y otros temas de la agenda global. Por otra, la solidaridad, que tiene una doble aplicación: reforzar la búsqueda de apoyo internacional en la lucha contra el terrorismo y complementar los esfuerzos internos en desarrollo de la agenda social y de atención a las poblaciones afectadas por el conflicto armado.

El principio de la responsabilidad compartida, concebido inicialmente en el contexto de la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas, es uno de los ejes de la política exterior colombiana en la última década, y un ejemplo de continuidad en la política multilateral<sup>29</sup>. Luego de que la administración Pastrana reconociera oficialmente los vínculos ente el tráfico de drogas y el conflicto doméstico, y sobre esa base impulsara la idea de que la lucha contra el primero podía conducir

<sup>28</sup> Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores 2002 - 2003. Imprenta Nacional, Bogotá, julio de 2003.

<sup>29</sup> Este principio fue universalmente aceptado en el marco del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, celebrada en 1998. La conferencia cuya realización fue promovida durante casi una década por varios gobiernos colombianos, consagró, además de la responsabilidad compartida, los principios de integridad, equilibrio, multilateralismo y cooperación que constituyen hoy la base universalmente aceptada del combate mundial contra las drogas. Este tema se encuentra desarrollado en el artículo de Andeño García y Patti Londoño “La política multilateral de Colombia y Colombia en la nueva agenda multilateral”, anteriormente citado, y con mayor detalle, en el libro *Colombia: veinte años de política exterior antidrogas* publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1998 con ocasión de la conferencia.



al debilitamiento de los grupos armados ilegales<sup>30</sup>, el gobierno del presidente Uribe ha dado un paso más al extender este principio a todos los flagelos de carácter global, en especial el terrorismo y sus fuentes de financiación, entre las que se incluyen actividades como el secuestro y la extorsión.

Al mismo tiempo, el propio presidente Uribe ha impulsado el principio de la solidaridad en la lucha contra el terrorismo, en el marco del cual el gobierno ha buscado consolidar a nivel internacional alianzas políticas que contribuyan a derrotar el terrorismo interno<sup>31</sup>. Pero este concepto también se ha impulsado internacionalmente en el contexto de los desafíos de la agenda social, con el propósito de facilitar la puesta en marcha de alternativas de generación de empleo, promover la equidad y ampliar y profundizar los programas de asistencia humanitaria.

En este contexto, se han identificado siete objetivos principales de la política exterior colombiana durante esta administración<sup>32</sup>:

1. Defender la soberanía nacional e impulsar el desarrollo integral de las fronteras. Esto implica la salvaguardia de los derechos e intereses de la nación en materia limítrofe, el fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos y la consolidación de una política nacional de integración y desarrollo fronterizo.
2. Mejorar la comprensión de la realidad del país en el entorno internacional. Objetivo sustentado en la idea de que un mayor entendimiento de la complejidad de la situación colombiana puede generar una percepción más favorable del país en el exterior, que revierta en acciones desarrolladas a favor de Colombia.
3. Apoyar las políticas del Plan Nacional de Desarrollo. Se busca potenciar a través de la gestión internacional los esfuerzos y políticas del gobierno en el ámbito

<sup>30</sup> Leonardo Canva y Rodrigo Pardo, *Op.cit.*, pág. 192.

<sup>31</sup> Sobre el particular pueden consultarse la "Declaración del presidente Álvaro Uribe tras atentado en El Nogal", del 8 de febrero de 2003, así como la intervención del Presidente sobre la guerra en Iraq. Ambos textos se encuentran disponibles en <http://www.presidencia.gov.co/discursos/traadis.htm>

<sup>32</sup> Ver: Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores 2002 - 2003, y Plan Indicativo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

interno, complementando los recursos necesarios para la consecución de las metas trazadas.

4. Desarrollar una política integral hacia las comunidades colombianas en el exterior. Esta política incluye la articulación de las redes de colombianos y su vinculación con el país, la agilización de los servicios consulares, y la profundización de los programas de asistencia jurídica y social.
5. Consolidar relaciones bilaterales estratégicas. Esto se concibe sobre la base de los principios y normas del derecho internacional, en defensa de la soberanía nacional y con el propósito de fortalecer la institucionalidad democrática e impulsar el desarrollo económico y social del país.
6. Proyectar los intereses nacionales en el escenario multilateral. Con el propósito de impulsar la adopción de acciones concretas en temas relacionados con la problemática interna, o que contribuyan a impulsar el desarrollo económico y social del país.
7. Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Se hace especial énfasis en las áreas de negociación y apoyo a la gestión comercial, así como en la coordinación, monitoreo y rendición de cuentas en la gestión diplomática.

#### IV. Un vistazo a temas críticos de la política exterior de la administración Uribe

En el marco de los objetivos trazados por el gobierno, y examinando la gestión del año transcurrido, se destacan una serie de temas importantes de analizar por sus implicaciones para el país y para la política exterior colombiana.



interno, complementando los recursos necesarios para la consecución de las metas trazadas.

4. Desarrollar una política integral hacia las comunidades colombianas en el exterior. Esta política incluye la articulación de las redes de colombianos y su vinculación con el país, la agilización de los servicios consulares, y la profundización de los programas de asistencia jurídica y social.
5. Consolidar relaciones bilaterales estratégicas. Esto se concibe sobre la base de los principios y normas del derecho internacional, en defensa de la soberanía nacional y con el propósito de fortalecer la institucionalidad democrática e impulsar el desarrollo económico y social del país.
6. Proyectar los intereses nacionales en el escenario multilateral. Con el propósito de impulsar la adopción de acciones concretas en temas relacionados con la problemática interna, o que contribuyan a impulsar el desarrollo económico y social del país.
7. Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Se hace especial énfasis en las áreas de negociación y apoyo a la gestión comercial, así como en la coordinación, monitoreo y rendición de cuentas en la gestión diplomática.

#### IV. Un vistazo a temas críticos de la política exterior de la administración Uribe

En el marco de los objetivos trazados por el gobierno, y examinando la gestión del año transcurrido, se destacan una serie de temas importantes de analizar por sus implicaciones para el país y para la política exterior colombiana.

#### A. La relación privilegiada con Estados Unidos

Hay un giro en la política, inspirado en un enfoque si se quiere más pragmático que ideológico y un mayor estrechamiento de la alianza estratégica con Estados Unidos. Esta alianza implica un compromiso en la ayuda al gobierno colombiano en su lucha contra las guerrillas alimentadas por el negocio de las drogas ilícitas y a la vez un compromiso de Colombia de apoyar más decididamente a los Estados Unidos en el ámbito internacional. El combate al terrorismo y sus fuentes de financiación se ha constituido en uno de los principales frentes de cooperación entre los dos países.

La más temprana expresión de ese compromiso se evidenció en el manejo de la crisis de Iraq dado por la Presidencia Colombiana del Consejo de Seguridad a finales del año 2002. Le correspondió a la nueva administración hacer frente en el Consejo de Seguridad a la agudización de la crisis en Iraq. Una coyuntura paralela pero distinta a la que una década atrás se había presentado en el Consejo también en relación con Iraq y cuando Colombia se desempeñaba igualmente como miembro no permanente del Consejo<sup>33</sup>.

Este enfoque se hace nuevamente evidente más adelante, en la decisión del gobierno colombiano de apoyar la acción de los Estados Unidos y Gran Bretaña en Iraq. Por vez primera apoyó Colombia una iniciativa de esta naturaleza al margen del marco que brinda la organización multilateral. Es lo que en una gráfica expresión significó el salto de los NOAL a la "coalición".

Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia y una de las principales fuentes de inversión con una importante contribución a la economía nacional<sup>34</sup>. Así mismo, el apoyo brindado por Estados Unidos al país a través de los organismos multilaterales de crédito, en su calidad de accionista con destacado

<sup>33</sup> Este tema se encuentra desarrollado en Juan Camilo Rodríguez, *Liderazgo y autonomía: Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1989 - 1990*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1993.

<sup>34</sup> Información detallada sobre las cifras de Intercambio comercial e Inversiones con Estados Unidos por volumen y por producto en: <http://www.mincocomex.gov.co> y <http://www.coalinvert.org>



poder decisorio y de voto, ha sido también un factor importante en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, la financiación y el crecimiento de la economía colombiana.

En este sentido, vale la pena destacar la ampliación y renovación del ATPA, hoy Ley del Programa Comercial Andino y de Erradicación de Narcóticos ATPDEA, que fue sancionada por el presidente Bush el 6 de agosto de 2002 y otorga beneficios hasta el año 2006. El ATPDEA no solo otorga preferencias a los artículos anteriormente cobijados por el ATPA, sino que además extiende dichas preferencias a productos como confecciones, petróleo y sus derivados, calzado, manufacturas de cuero y algodón. Esta ampliación a 6300 bienes que no estaban cobijados abarca el 75% de los productos que hoy se exportan a los Estados Unidos<sup>35</sup>.

Las próximas metas fijadas por el gobierno en materia comercial con los Estados Unidos apuntan hacia un acuerdo de libre comercio bien sea a nivel bilateral, o en el marco de la Comunidad Andina, tal y como ha sido planteado por el presidente Uribe en sus encuentros con el presidente George Bush. Sin embargo, Estados Unidos parece privilegiar las negociaciones en el marco del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA, así que por el momento, mientras Colombia continúa también participando de estas negociaciones, se buscan fórmulas alternativas que garanticen la continuidad y las ventajas del ATPDEA más allá del 2006.

Por otra parte, continúa el trabajo de promoción de la adopción del Estatus de Protección Temporal (TPS) para los colombianos residentes en Estados Unidos, así como de otros mecanismos, como una expresión concreta de solidaridad ante la situación de conflicto armado, narcotráfico y delincuencia conexas que ha venido sufriendo el país.

En el ámbito interno, debe destacarse la continuidad asegurada en la ejecución de la estrategia integral del Plan Colombia en todos sus componentes: lucha contra el problema mundial de las drogas; fortalecimiento institucional y desarrollo social; recuperación económica y negociación del conflicto armado. El Plan Colombia

<sup>35</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores. Memoria 2002 - 2003. Imprenta Nacional. Bogotá, julio de 2003.

es también el eje de la estrategia de lucha contra el terrorismo, que ha sido dirigida mayoritariamente al combate contra guerrillas y autodefensas. Aunque debe anotarse que también se ha buscado consolidar la cooperación existente en el campo humanitario, así como en distintas áreas del combate al tráfico de drogas y delitos relacionados como la interdicción, la sustitución de cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo.

No puede dejar de mencionarse el apoyo de Estados Unidos a eventuales iniciativas de diálogo con los actores armados, como se refleja en el anuncio reciente de la disposición de ese país de considerar el otorgamiento de apoyo económico a eventuales procesos de paz con las autodefensas.

## B. La situación crítica con Venezuela

Colombia y Venezuela comparten una larga historia común, más de 2600 kilómetros de frontera en su mayor parte despoblada y remota y un intenso intercambio humano y económico. Además de esta realidad, el análisis del desarrollo de las relaciones bilaterales pasa por las crisis y agendas políticas domésticas de cada uno de los dos países.

El deterioro de las relaciones con la nación vecina viene de tiempo atrás. La agenda binacional ha sido progresivamente colonizada por los temas relacionados con la seguridad fronteriza. El clima político se ha enrarecido progresivamente con episodios derivados de la percepción existente, tanto en sectores de Venezuela como de Colombia, de la simpatía del presidente Chávez por la guerrilla colombiana y por los desarrollos posteriores a la intentona golpista del 11 de abril de 2002 en ese país.

En el Informe publicado en abril de 2003 por el International Crisis Group sobre las relaciones entre Colombia y sus vecinos se afirma "La presunta participación de



miembros de la Guardia Nacional venezolana en negociaciones de armisticio con la guerrilla colombiana está siendo investigada en Colombia y es un tema de controversia política en Venezuela<sup>26</sup>. El ejército venezolano niega con vehemencia las acusaciones, pero dice a renglón seguido que no puede garantizar que algunos individuos pertenecientes a las fuerzas armadas no estén involucrados<sup>27</sup>.

Entre los damnificados de ese deterioro de las relaciones sobresale el intercambio comercial, especialmente a raíz de las medidas cambiarias adoptadas por el gobierno venezolano, pero también a causa de la severa recesión que sufre la economía del vecino país<sup>28</sup>. El comercio bilateral registró en los primeros seis meses de este año una caída de más del 70%, comparado con igual período de año 2002 las exportaciones colombianas por Cúcuta hacia Venezuela descendieron el 45,83 por ciento en el primer semestre de 2003. Productos como confecciones, perecederos, productos de arcilla, madera, medicamentos y perfumería, figuran entre los más afectados por el declive de la balanza de comercio exterior con el vecino país.

El comercio bilateral, que en el 2001 alcanzó su mayor cifra histórica, superando los 2.700 millones de dólares, para este año no se espera que llegue a los 2.000 millones. Mientras tanto el pago de las sumas adeudadas por los compradores venezolanos a los exportadores colombianos continúa sin encontrar una solución definitiva en el marco del mecanismo de control de cambios establecido por Venezuela. Sin embargo, lo más preocupante es que no se está generando nuevo comercio, lo que pone en peligro un componente fundamental de la relación binacional que en otras ocasiones ha contribuido a equilibrar aspectos más conflictivos como el imitrofe y en épocas recientes el de la seguridad fronteriza.

<sup>26</sup> "Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad", *Internacional Crisis Group* Informe América Latina No. 3, Bogotá / Bruselas.

<sup>27</sup> *El Universal* "Bogotá desconoce venta ilegal de armas", Caracas, 5 de noviembre del 2002.

<sup>28</sup> Las cifras hablan por sí mismas: De 11.539 industrias existentes en el año 1998, 5.039 habían cerrado en agosto de 2002. Entre esa fecha y julio de 2003, se cerraron 1.950 empresas manufactureras más. Adicionalmente, 180 mil puestos de empleo se perdieron en el sector industrial en el primer semestre de 2003 según cálculos preliminares de Conindustria, el 70% de las empresas solo tienen pedidos asegurados para un mes de trabajo y el 60% de los industriales esperan efectuar futuros ajustes en su nómina lo que permite prever que la cifra de empleo continuarán cayendo. Datos tomados de "Alerta por crisis de empleo bilateral con Venezuela", *la República* Bogotá, 4 de julio de 2003, pág. 6A.

### C. La demanda de Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia

Las relaciones con Nicaragua se han afectado a raíz de una nueva serie de acciones provocadoras emprendidas por esa nación vecina. Entre ellas la demanda elevada contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia a finales del 2001 y la apertura de una licitación petrolera internacional a mediados de 2002 que pretendió involucrar áreas que inequívocamente están dentro de la jurisdicción nacional colombiana.

En cuanto a la demanda ante la Corte, Nicaragua pretende reabrir una vieja disputa entre los dos países que fue zanjada mediante el Tratado Esguerra-Bárceñas de 1928 y su Acta de Canje de Instrumentos de Ratificación de 1930, cuando Colombia le reconoció la soberanía sobre la Costa de Mosquitos y las Islas Mangos, y Nicaragua reconoció la soberanía de Colombia sobre el Archipiélago de San Andrés y todas las islas, islotes y cayos que le corresponden, y se acordó establecer el Meridiano 82 W como frontera entre los dos países.

Bajo la administración Uribe el asunto ante la Corte ha tenido nuevos desarrollos. Entre ellos la presentación de la Memoria (alegato) nicaragüense el 28 de abril ante la Corte y la presentación de Excepciones Preliminares por parte de Colombia el 21 de julio de 2003.

El documento de Excepciones presentado por el gobierno de Colombia sostiene que la Corte Internacional de Justicia carece de competencia para conocer del asunto elevado por Nicaragua. Es una objeción formal a la competencia de la Corte que ésta debe dimitir luego de darle traslado a Nicaragua del alegato de Colombia, recibir el alegato escrito de Nicaragua sobre este particular y convocar a audiencias para escuchar argumentos y contraargumentos de los dos países.

El gobierno colombiano ha buscado darle un manejo de consenso al asunto a través de consultas con diversos sectores y con la Comisión Asesora de Relaciones



Exteriores, la cual fue convocada en tres ocasiones para deliberar sobre la materia en el curso del primer año de la presente administración.

En cuanto a la licitación petrolera a acción del gobierno colombiano, incluyó notas de protesta ante el gobierno de Nicaragua y comunicaciones a las compañías petroleras, acción que condujo a que no se adjudicaran concesiones por parte de Nicaragua en áreas al oriente del Meridiano 82, es decir en áreas que corresponden a la jurisdicción marítima de Colombia.

El asunto con Nicaragua, por su naturaleza, sin duda va a continuar ocupando preeminencia en la agenda de la política exterior de Colombia.

#### D. Los colombianos en el exterior: una prioridad tangible

De acuerdo con las estadísticas analizadas en el Seminario Internacional sobre Migración Internacional Colombiana y la conformación de comunidades transnacionales, realizado por la Cancillería en julio de 2003, se calcula que hay entre cuatro y cinco millones de colombianos radicados en el exterior, lo cual equivale al 10% de la población del país.

La canciller Carolina Barco, ha considerado este tema uno de los pilares de su gestión y para ello promovió en el marco del seminario arriba mencionado, el Programa "Colombia Nos Une", orientado a fortalecer los vínculos con las comunidades colombianas en el exterior.

En sus palabras: "Estos colombianos trabajan arduamente por salir adelante en las sociedades donde se han instalado y aspiramos a que conserven su nacionalidad con orgullo, por cuanto en su actividad diaria mantienen lazos fundamentales con la familia y se convierten en un grupo de gran potencial para

contribuir al desarrollo social y económico del país. Son nuestros embajadores y representan el capital humano de Colombia en el exterior".<sup>39</sup>

Uno de los aspectos más importantes relacionados con esta comunidad es el tema de las remesas. Las proyecciones que existen para el 2003 indican que éstas pueden llegar a ser del orden de los 3000 millones de dólares, convirtiéndose así en la segunda fuente de divisas para el país después del petróleo y representando 2.5 puntos del PIB. Del recibo oportuno de estos giros dependen 3 millones de familias colombianas.<sup>40</sup>

El gobierno tiene un importante trabajo por hacer en materia de gestiones para reducir los altos costos del envío de estas remesas, así como en avanzar en otros temas que afectan e interesan a los colombianos que laboran en el exterior, como la protección laboral y social, la negociación de acuerdos migratorios, la homologación de títulos y la reducción de trámites.<sup>41</sup>

El Programa "Colombia Nos Une", es la piedra angular del trabajo de la Cancillería para establecer un vínculo de doble vía con los connacionales en el exterior y promover su participación en el desarrollo económico, social y cultural del país. El Programa complementa el esfuerzo que ya se venía desarrollando en la prestación de servicios y asistencia jurídica y social.

El propio presidente Uribe expresó en el marco del Consejo de Ministros público, realizado el 26 de julio de 2003 la prioridad otorgada por su gobierno a las gestiones tendientes a propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos

<sup>39</sup> Escuelas de la canciller Carolina Barco en la instalación del Seminario sobre Migración Internacional Colombiana y la conformación de comunidades transnacionales, en el marco del cual se realizó el lanzamiento del programa "Colombia Nos Une". Bogotá, 16 de junio de 2003.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Éstos no son, como pudiera pensarse temas exclusivos de los colombianos que viven en los Estados Unidos. De hecho, entre los avances en esta materia se destacan los realizados administrativamente en el IV Consejo Presidencial Andino celebrado en Quito, Colombia e impulsados por la Presidencia colombiana de la Comunidad Andina, entre ellos, la adopción de los instrumentos andinos en migración laboral y seguridad social que beneficiaron especialmente al gran número de connacionales que trabajan en Venezuela, Ecuador y Perú.



en el exterior, mencionando expresamente las solicitudes realizadas en relación con el Estatus de Protección Temporal TPS a quienes se encuentran en Estados Unidos<sup>43</sup>.

El gobierno ha enunciado como parte de su política hacia los colombianos en el exterior la necesidad de aprovechar el potencial de los compatriotas en sectores estratégicos para el país en campos como la economía, el comercio, la gestión empresarial, la ciencia y la tecnología. En este sentido, se destacan las acciones con miras a integrar a los miembros de la comunidad colombiana en el exterior, en especial los que se han organizado en asociaciones o redes, a través del desarrollo de iniciativas que permitan involucrarlos en la planeación, desarrollo, e incluso financiación de programas y proyectos.

## V. Desafíos

### *La guerra y la paz: confrontación, negociación y crisis humanitaria de cara a la comunidad internacional*

Los temas arriba señalados, si bien no son los únicos, implican sin duda desafíos para la política exterior colombiana. Sin embargo, mencionados éstos, es el tema del conflicto interno y las acciones de la comunidad internacional en la búsqueda de soluciones al mismo, en donde paradójicamente se encuentran los mayores desafíos a la política exterior colombiana de los próximos años.

La reunión celebrada el 10 de julio de 2003 en Londres para examinar la situación en Colombia marca los recientes desarrollos en ese sentido. La reunión congregó a Estados Unidos, miembros y no miembros de la Unión Europea, Canadá, y Japón y países latinoamericanos como Brasil y México, al igual que a instituciones como la Organización de Naciones Unidas y sus agencias, la Corporación Andina

<sup>43</sup> Las palabras del presidente en este sentido, así como un resumen del informe presentado por la canciller Barco puede consultarse en "Los Colombianos en el exterior son prioridad", Informe especial Cancillería, en: <http://www.presidencia.gov.co/InformesEspec/canciller.htm>

de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Todos los representantes gubernamentales presentes declararon su "firme apoyo político al gobierno de Colombia y a sus esfuerzos por dar solución a las amenazas a la democracia, al terrorismo creciente, el narcotráfico, las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la seria crisis humanitaria de país"<sup>44</sup>. Así mismo "expresaron su pleno apoyo al democráticamente elegido gobierno de Colombia y a todos sus esfuerzos por introducir las instituciones plenamente funcionales de un Estado democrático en todo su territorio sobre la base del respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y del bienestar y seguridad de todos los ciudadanos, y por reformar las instituciones del país".

Tal apoyo contrasta con la fuerte presión de un numeroso y activo grupo de Organizaciones No Gubernamentales por lograr una condena a la gestión del gobierno y un condicionamiento de la ayuda a resultados concretos en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Es evidente que la declaración de Londres, señalada como positiva por el gobierno, también refleja el nivel de desprestigio de los grupos armados al margen de la ley y la preocupación de la comunidad internacional por la situación humanitaria en Colombia<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Declaración de Londres, 10 de julio de 2003. En:

<http://www.ministerio.gov.co/Noticias/ComunicadosDePrensa/com10julio03londres.asp>

<sup>45</sup> El presidente Uribe, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2002 dio las siguientes cifras: 34.000 muertes violentas por año, la cifra más alta de homicidios en el mundo. En los últimos cinco años, 8 mil actos de destrucción colectiva, 280 poblaciones atacadas por guerrillas y paramilitares y 6.500 personas secuestradas. Al 2002, dos millones de desplazados, el 40% niños y 390 alcaldes, 9 gobernadores y 107 diputados amenazados. En:

<http://www.presidencia.gov.co/discursos/foramds.htm>. Otras cifras e información de interés sobre la actual magnitud de la crisis humanitaria en Colombia pueden ser consultado en la página de la oficina del Coordinador para Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas:

<http://reliefweb.org/html.nsf/6684f46892f118dc802647aa0c530c32?34u8815efu05471ba125w05e004e10137?open&context=main>



Puede decirse que la gestión adelantada por el gobierno en busca de apoyo a la lucha contra el terrorismo, en especial la ofensiva diplomática realizada a raíz del atentado terrorista contra las instalaciones del Club El Nogal, ha derivado en importantes muestras de solidaridad y apoyo a Colombia y a la lucha contra el terrorismo y las drogas. Muestra de ello son la Resolución 1475 del Consejo de Seguridad de la ONU, la Resolución 837 del Consejo Permanente de la OEA, la Declaración de la XIII Reunión del Movimiento de los No Alineados y otros pronunciamientos por parte del Grupo Centroamericano, así como por parte de más de 30 países dentro y fuera de la región emitidos con ocasión de dicho atentado.

Sin embargo, uno de los más importantes desafíos de la política exterior del gobierno Uribe radica en transformar estos apoyos políticos y diplomáticos en acciones concretas que contribuyan a la solución de los graves problemas que afectan a Colombia.

La búsqueda de una salida negociada al conflicto es un tema recurrente en las manifestaciones de la comunidad internacional. En este aspecto sobresale el reciente llamado del Grupo de Río al Secretario General de la ONU, para que continúe sus buenos oficios con el fin de impulsar un proceso de paz en Colombia, "exhortando a los movimientos guerrilleros a firmar un acuerdo de cese de hostilidades y entrar a un diálogo abierto y transparente que, a través de un cronograma con pausas, discutido y aprobado por las partes, permita llegar a una solución pacífica y definitiva al conflicto colombiano, que cada vez afecta más a los países vecinos de la región"<sup>48</sup>. Esta Declaración fue posteriormente respaldada por una Resolución de la XXXII Asamblea General de la OEA, enfatizando que el desarrollo de su contenido debería realizarse en estrecha coordinación con el gobierno de Colombia.

Con el anuncio de los acuerdos entre gobierno y las autodefensas para avanzar en la búsqueda de un cese al fuego y un proceso de negociación que concluiría con la desmovilización de este grupo armado, el asunto parece entrar en otra fase, no necesariamente mejor para la población civil que continúa siendo atacada.

<sup>48</sup> Ver Declaración del Grupo de Río sobre Colombia, en: <http://www.rimnelext.gov.co/Noticias/ComunicadosDePrensa/decl24mayo03crocci.asp>

Las comunicaciones dirigidas por la FARC a los presidentes del Grupo de Río y al Secretario General de las Naciones Unidas con miras a encontrar un espacio para exponer sus puntos de vista marcan el otro elemento de esta situación, que involucra cada vez más a Naciones Unidas y, en general, a la comunidad internacional en la búsqueda de soluciones al conflicto colombiano.

Todo parece indicar que el gobierno busca otorgar un papel a las Naciones Unidas dentro del proceso iniciado con las autodefensas. Esto lo llevará probablemente a buscar un mandato común a dicha Organización para acompañar eventuales acercamientos con las FARC. Si ese mandato se concreta a través de una resolución del Consejo de Seguridad, o de la Asamblea General, o a través de una simple ampliación de la gestión de buenos oficios del Secretario General, o de cualquier otra alternativa, depende de los alcances y metas que el propio gobierno se trace.

En todo caso, la interacción con Naciones Unidas será compleja por decir lo menos y el desafío para el manejo de la misma será mayúsculo. Las Naciones Unidas no son un cuerpo monolítico. Hay a su interior intereses organizacionales, para calificarlos de manera genérica, tanto entre sus órganos principales, en este caso la Secretaría, la Asamblea y el Consejo, como entre sus agencias especializadas. En una superposición de un verso los juegos de intereses se reproducen al interior de cada uno de esos órganos y agencias, haciendo difícil de prever el curso que tome la participación de la Organización una vez concretado un mandato y a pesar de lo específico del mismo.

Esta es otra evidencia de la existencia de una permanente incidencia del desarrollo del conflicto interno, y de todos sus elementos constitutivos, en la política exterior. Al mismo tiempo se advierte una progresiva aportación de la política exterior al manejo y desarrollo del conflicto interno y a la búsqueda de su solución.



## Bibliografía

- Ardila Martha, Cardona Diego, y Tickner Arlene (Editores). *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, FESCOL Hanns Seidel Stiftung, octubre de 2002.
- Presidencia de la República / Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 -2006. *Hacia un Estado comunitario*
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Diplomacia por la paz*. Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Actuar en el mundo: la política exterior colombiana frente al siglo XXI*, Bogotá, diciembre de 1993.
- Fernández de Sofó Guillermo. "Diplomacia por la paz: una estrategia frente a la comunidad internacional". Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, octubre de 2001. International Crisis Group. *Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad*. En *Informe América Latina*, No. 3 Bogotá/Bruselas, abril de 2003.
- Kagan Robert, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York, Alfred Knopf, 2003.
- Juan Tokatlian. "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?", en *Colombia Internacional* (48) CFI - Universidad de los Andes, enero- abril de 2000.
- G.A. Papandreu: "The Future of Europe after Iraq", lecture delivered at St. Antony's College, University of Oxford, 6/5/03.