

## **Continuidades y quiebres en la política internacional de Uribe: Reflexiones sobre las relaciones internacionales de un país particular**

Francesca Ramos Pismataro\*

Recibido: 15/04/2011

Aceptado: 16/08/2011

### **RESUMEN**

El artículo aborda la política exterior de Colombia durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. La tesis desarrollada es que durante su gobierno la política exterior se caracterizó por las que han sido constantes históricas en la manera como el país se ha aproximado al mundo. Sin embargo, durante su gestión se presentaron dos cambios significativos relacionados con el tradicional apego de Colombia al derecho internacional y la concepción de los vecinos como enemigos —específicamente para los casos de Venezuela y Ecuador—. El artículo inicia con una primera parte que aborda el escenario de conflicto y violencia por el que ha transitado el país y sin el cual no se podría comprender el comportamiento de Colombia en el escenario internacional. Al fin y al cabo, la situación interna ha sido su principal condicionante.

**Palabras clave:** Política exterior, política internacional, Colombia, gobierno, Álvaro Uribe Vélez

## **Continuidades y quiebres en la política internacional de Uribe: Reflexiones sobre las relaciones internacionales de un país particular**

### **ABSTRACT**

This article examines Colombian foreign policy under the Presidency of Alvaro Uribe Vélez. The thesis developed is that during his government Colombia's external behavior have been shaped by historical trends. However two sig-

\* Profesora de la Universidad del Rosario, Bogotá. Internacionalista de la Universidad Externado de Colombia, con estudios de Maestría de la Grande École de Commerce de Paris ESCP y de la European School of Management en Oxford. Directora del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, Colombia, correo electrónico: francesca.ramos@urosario.edu.co.

nificant changes took place: one related to the respect of international law, and the other with the perceptions of its neighbors- Venezuela and Ecuador. The article begins with a brief analysis of how Colombian domestic violence has been the determining factor of the country's foreign policy.

**Key words:** Foreign policy, international politics, Colombia, government, Álvaro Uribe Vélez.

Existen muchos mecanismos para presentar la historia y “corolarios” de un periodo de gobierno. El cronológico-comentado es el más utilizado y busca que el tiempo dé una continuidad a la lógica de presentación y, dentro de este recuento mirado desde el autor, poder confirmar teorías o características del gobierno puntual y sus diferencias con los anteriores o con los de países vecinos u otros. En lo que sigue se hará un esfuerzo por utilizar un método diferente, sugerido en el título, y que busca mostrar las constantes del manejo de las relaciones internacionales de Colombia –en este caso en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez– y rompimientos que puedan reflejar cambios y quiebres en el actuar internacional del país.

Este tipo de aproximación tiene ciertos riesgos. El primero es que el fraccionamiento en temáticas hace que los recuentos históricos se pierdan haciendo que para quienes el tema de estudio es lejano su entendimiento sea menos claro. Por ello, en cada temática abordada se hará una breve contextualización, para luego presentar las políticas y comportamientos más relevantes de los dos periodos presidenciales de Uribe (2002-2006 y 2006-2010).

El segundo riesgo es que en muchos casos pareciera que se parte de conclusiones o mejor de caracterizaciones que se quieren probar o han sido ya descritas en otros lugares. Sin embargo, el fraccionamiento en temáticas puede describir de manera esencial las continuidades o discontinuidades del comportamiento externo del país, y sirve a su vez para generar caracterizaciones “fuertes” que susciten para algunos recordación y para otros que sirvan para

generar discusiones teóricas e interpretativas que es en última instancia lo que busca cualquier artículo académico.

Pero con miras a realizar este esfuerzo inevitablemente se requiere presentar unos antecedentes que expliquen la llegada de Uribe a la presidencia y sus propuestas. A su vez, este sucinto recuento de la vida política del país –con sus constantes históricas de conflicto y violencia– permite comprender el comportamiento de Colombia en el escenario internacional.

### **1. La constante de problemas internos que determinan la temática de las relaciones internacionales**

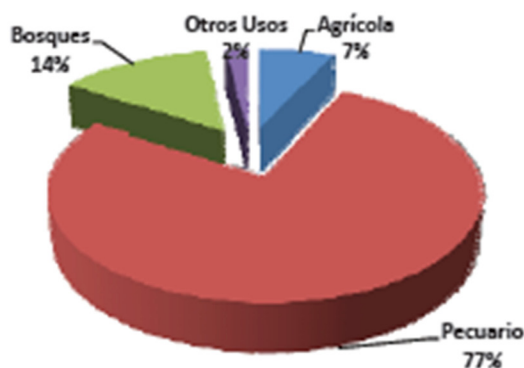
Los problemas internos del país, a parte de los característicos de una economía en desarrollo, han sido una constante por muchos años. En el siglo pasado, por la disputa entre los partidos tradicionales que llevó a la época de la violencia de los años cincuenta del siglo XX se diseñó concertadamente un arreglo institucional de turnos en el poder entre el liberalismo y el conservatismo que dio estabilidad institucional y desdibujó la ideología de los partidos. Este acuerdo que en la práctica fue una exclusión política de otros partidos, adicionado a la promoción de movimientos revolucionarios desde la Cuba revolucionaria y financiados por la Unión Soviética, se enquistaron en zonas marginadas por la geografía del país creando lo que se llamaron las “repúblicas independientes” dominadas por grupos armados surgidos de la época de la violencia y que se conformarían en grupos subversivos de largo aliento como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Esta será la principal constante histórica del país y sobre la cual rondarán buena parte de los problemas adicionales del país.

En este recuento es necesario mencionar la importancia de la geografía en esta problemática. La existencia de un área boscosa, densa, tropical que recubre la mitad de la superficie del territorio, sumada a la existencia de tres barreras naturales como son las cordilleras que cruzan de sur a norte todo el país y la carencia del desarrollo de vías ha hecho que la presencia estatal haya sido exigua

en muchas zonas y que estos grupos hayan podido desarrollarse creando culturas propias y viviendo entre éstas y la presencia formal más no territorial del Estado.

Relacionado con lo anterior el sector agrícola ha sido centrado en buena parte del país en grandes extensiones de tierra dedicadas tradicionalmente a la ganadería. Así para el 2009 de los 50.941.744 hectáreas de tierra con posibilidad de uso agrícola del país, una proporción menor se ha dedicado a la agricultura (3.354.349 hectáreas o el 6,58%), la gran mayoría a la ganadería (39.196.059 millones de hectáreas, 76,9%), a bosques 7.425.041 hectáreas y el resto (966.294 hectáreas) a “otros usos” (Encuesta Nacional Agropecuaria 2010). Las razones son varias, como que es el mejor modo de acumular riqueza sin tener que tributarla a parte o que en buena parte de las regiones agrícolas la propiedad de la tierra se refleja en poder político. Colombia actualmente tiene unos de los indicadores más altos de la concentración de la tierra con un GINI del 0.87 solo similar al del Brasil a nivel latinoamericano<sup>1</sup>. La lucha por la tierra y el poder que conlleva será otra de las constantes históricas del país.

### Distribución de la superficie en uso del suelo



Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria 2009. CCI – MADR

Estas constantes historias que aún perviven en la realidad del país fueron exacerbadas por la creación de una fuente de finan-

ciación importante como el narcotráfico. Surge inicialmente en los años sesenta con la presencia de los Cuerpos de Paz en Colombia y la existencia de una marihuana que era considerada de la mejor calidad ("Santa Marta Gold"), derivó en su exportación de manera artesanal, y sirvió de escuela para la creación posterior de rutas de acceso para la coca en los años setenta y ochenta. (Castillo, 1987)

Este nuevo y creciente negocio creó un nuevo actor que sería relevante en todos los desarrollos políticos y económicos, particularmente en las regiones. Los narcotraficantes, provenientes de todas las clases y orígenes sociales se convirtieron en la posibilidad de ascenso para mucha gente sin oportunidad y una fuente de recursos y poder. La ilegalidad obligaba a su vez a construir ejércitos de mercenarios para defender y dominar cada vez más regiones y dominios. En los años ochenta la función principal de éstos era el transporte de la droga desde Perú y Bolivia y el procesamiento desde la base de coca al alcaloide de exportación, para luego exportar y distribuir en el mercado norteamericano el producto con las redes de colombianos.

La evolución de los años ochenta se dio en dos frentes consistentes entre sí. El primero fue el inicio y expansión de los cultivos en territorio nacional hasta convertirse en los años 1990s como el primer país productor, luego de campañas de control y erradicación en Bolivia y Perú financiadas y dirigidas por Estados Unidos. En 1986 el gobierno de Estados Unidos fija el tema de la lucha contra las drogas como estratégico en su política internacional- tema de seguridad nacional (Storrs, 1998). Con esta definición se fijó un cuerpo de estudio y monitoreo de todos los países y su función dentro de la cadena de producción, transporte y comercialización de alcaloides. Por reacción el tema del narcotráfico se convertirá en el principal tema de las relaciones internacionales colombianas con Estados Unidos, y posteriormente con el crecimiento del comercio y producción del narcotráfico con el resto de la comunidad internacional.

El segundo frente se basó en el dominio de regiones por parte de la guerrilla donde se empezó a promover el cultivo de la droga. Inicialmente la guerrilla empieza a cobrar lo que se llamó el impues-

to de gramaje a los cultivadores de coca y, a través del tiempo, convirtió la droga en su principal mecanismo de financiación de su accionar entrando más profundamente en la comercialización de la misma.

Los efectos de la droga en los años ochenta fueron vistos por muchos en la sociedad como una oportunidad de mejorar sus ingresos, pero progresivamente el efecto negativo de violencia y poder político se hizo imposible de esconder. Ante la respuesta del Estado se inició una escalada de violencia hacia figuras políticas y sobre todo hacia figuras de izquierda moderada que proponían salidas pacíficas al conflicto y cuyos años cúspide fueron el 1989 y 1990, cuando tres de los candidatos a las elecciones presidenciales fueron asesinados. El país fue azotado por lo que se llamó el narcoterrorismo.

De forma paralela en el campo, ante la creciente influencia y poder de las guerrillas se entremezcló una respuesta de los dueños de las tierras y de los nuevos narcos para defender sus territorios e influencia. Fue el inicio de los grupos paramilitares que inicialmente proveían de protección a los dueños de la tierra y narcotraficantes y que progresivamente se convirtieron en invasores y expulsores de los dueños tradicionales de la tierra. La conformación de estos grupos a su vez se dio con la incorporación de tecnologías militares traídas por mercenarios y la cercanía que en algunos medios se dio entre militares y paramilitares. En algunos lugares la conveniencia de que los paramilitares hacían entre otros la función de persecución de subversivos sin las limitantes legales de los militares hizo que se desarrollaran nexos claros entre los dos.

De allí la consistente aparición sistemática de violencia y violaciones de los derechos humanos en todas las formas que se convertiría a su vez en otro de los temas significativos en la agenda internacional: violencia, derechos humanos y derecho internacional humanitario. Estos temas no fueron, ni son, monopolio de los paramilitares sino que los comportamientos se extendieron a su vez con diferentes formas en los grupos subversivos enfocados en asesinados extrajudiciales y secuestros. El secuestro particularmente de extranjeros sería posteriormente uno de los temas de "internacio-

nalización” de nuestro conflicto y otro tema más de la agenda internacional colombiana que versa sobre los problemas colombianos.

Los años noventa se pueden caracterizar como los años del debilitamiento progresivo del Estado colombiano y el fortalecimiento de los grupos armados de izquierda y de derecha financiados por el narcotráfico. Uno de los reflejos que se verá con la elección de Uribe fue el triunfo por primera vez en Colombia de un independiente que provenía del partido liberal y por lo tanto el cuestionamiento y marginación política de los partidos tradicionales y la creación de unos nuevos. Los años noventa empiezan con la elección de Gaviria como el sucesor del inolado Luis Carlos Galán, mientras paralelamente se impone la necesidad, a través del voto de lo que se llamó “la séptima papeleta”, un cambio constitucional que se concreta con la escogencia de una Asamblea Nacional Constituyente en 1991 donde quedó representada de manera casi equitativa todo el espectro político. El resultado fue una nueva constitución garantista, democrática y amplia. En esta contienda participó un grupo armado recién incorporado a la legalidad después de una negociación como fue el M19.

La elección posterior de Ernesto Samper se verá marcada por la duda sobre su legitimidad al ser probado que su campaña había sido financiada en parte por el narcotráfico. Además de la polarización de los partidos que conllevó sobre todo al debilitamiento y fraccionamiento del partido liberal tradicionalmente dominante, es el gobierno en que se debilita progresivamente el Estado sobre todo en cuanto al dominio territorial y la retirada progresiva de la fuerza pública de los municipios lejanos. Esto se dio al mismo tiempo que el gobierno de Estados Unidos se distanció del colombiano y consideró su debilitamiento como un propósito específico de su relación bilateral. Se empezó a hablar de narco-Estado, de la posibilidad de que Colombia se convirtiera en un Estado inviable y que esto afectara a la región, y además se descertificó al gobierno varias veces consecutivas además de quitarle la visa de Estados Unidos al presidente de la República. El país era un paria en el ámbito internacional.

La progresiva fuerza de las FARC, que llegaron a tomar una ciudad a 10 minutos de la capital en 1994, hacía sentir a los colom-

bianos que la guerra se estaba perdiendo y que la única manera de salir de la ella era con una negociación formal que fue propuesta por Andrés Pastrana, acompañada de su visita histórica al jefe máximo de la guerrilla Manuel Marulanda Vélez. Con su elección se inicia el esfuerzo y frustración más grande para poder lograr una paz de manera política y concertada. Se creó una zona de distensión del tamaño de Suiza donde se llevaron a cabo conversaciones que aparte de no llevar a ningún resultado hicieron evidente para los colombianos el poco interés por parte de la guerrilla de llegar a la paz con el Estado.

A parte de los esfuerzos de paz, Pastrana se embarcó en un esfuerzo de búsqueda de recursos internacionales y de asistencia que solo fue acogido y profundizado por el gobierno de Estados Unidos. Este entra de lleno en el esfuerzo de reconstrucción que se basó en el fortalecimiento estatal, particularmente de las fuerzas armadas y la organización y financiación de una cruzada de erradicación de coca en todo el país sin restricciones. Este proceso será particularmente relevante para las acciones del siguiente gobierno. El Plan Colombia había nacido para quedarse por un tiempo largo.

La llegada de Uribe a la presidencia coincide con el contexto posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001 y con un cambio significativo en la agenda internacional: la lucha contra el terrorismo. El terrorismo y todos los temas encadenados se convierten en la prioridad estatal estadounidense. En Colombia, y después de tres años de conversaciones con las FARC, el gobierno de Pastrana decide romper con el proceso y terminar con la zona de distensión. La restricción que se tenía de utilizar los equipos del Plan Colombia únicamente para el control del narcotráfico se eliminan: el lazo entre droga, subversión y terrorismo se había consolidado. Este es el contexto del inicio del primer periodo de Uribe.

Dentro de un creciente proceso de expansión de la violencia donde los secuestros y las extorsiones habían invadido el espacio de la clase media hasta ahora solo tocada marginalmente por la violencia guerrillera, se revierte la percepción de las prioridades políticas. Uribe, candidato sin partido de la disidencia liberal toma las



banderas de la “retoma del territorio” por parte del Estado y la derrota militar de las FARC como la prioridad nacional.

Esta visión y objetivos tendrán sin lugar a dudas consecuencias en el manejo de la política internacional del país durante sus dos mandatos. Uribe es un líder decidido, seguro de sí mismo, orientado a la política desde la universidad, con un pasado muy relacionado a la violencia del país como fue el asesinato de su padre a manos de la guerrilla de las FARC, dueño de tierra como lo fue su padre y es su familia, cercano a los intereses agrarios tradicionales, líder regional y conocedor de su mecánica política, orgulloso de ser “frentero”, de fácil palabra, memoria prodigiosa y un trabajo extremo de acercamiento a lo que él llamaba los “voticos”. Mediático, amante de los detalles, obsesivo del trabajo y caracterizado por el micro-manejo de todas sus carteras. Detallista a tal punto que en su gestión siempre se habló que no tenía ministros sino secretarios. Por ello, la conducción de los asuntos internacionales no escapará al manejo personalista del presidente. Si bien la tensión entre personalismo e institucionalización no es nueva en el país; bajo el gobierno de Uribe la política exterior se desarrollará conforme al estilo y los intereses del mandatario.

### ***1.1 Un país sin una identidad coherente en el plano internacional***

La falta de una política de Estado en materia internacional ha sido la principal razón del por qué el país ha carecido de una identidad coherente y de largo aliento sobre su perfil y rol en el escenario internacional<sup>2</sup>. La identidad de Colombia se ha asociado con la construcción de los perfiles que cada uno de los gobiernos ha hecho de ella a la luz de la coyuntura y en función de su grado de alineación con Estados Unidos. En una época la imagen distintiva del país estuvo asociada con el café, pero en otras lo ha estado con los problemas que han aquejado al país. Así mismo, la imagen del país ha sido la construcción que han hecho otros a la luz de nuestra compleja realidad nacional. En las últimas décadas las percepciones externas de Colombia han pasado de ser una narco-democracia, un Estado paria, un Estado colapsado (Tokatlian: 2008), y/o una amenaza regional (Bonilla, 2004).

Con Uribe –y sustentada en la política de seguridad democrática– se construyó el perfil de un país adalid en la lucha contra el terrorismo. Esta fue un mecanismo de identificación de su lucha, con la lucha que libraba Estados Unidos a nivel mundial. Si bien, ésta identidad –además sustentada en principios compartidos– fue positiva para la relación Uribe-Bush, no lo fue tanto para las relaciones con otros países de América Latina ni con el gobierno demócrata posterior de Barak Obama. A medida que la región pasaba a manos de gobiernos de centro izquierda e izquierda, la sola lectura que hacía Uribe de la situación del país se contraponía al impulso de paz y la identificación de las causales del conflicto en la realidad social y económica de Colombia.

Paralelamente con el ánimo de romper con la imagen negativa del país, el mismo gobierno –consciente seguramente de la carencia de propiedad de su propia identidad– promovió una imagen positiva que se afincó en un genérico que identificó a Colombia con la “Pasión”, y que ha sido muy difícil de posicionar por la carencia de coherencia con la realidad, por un lado, y por los pocos lazos que se pueden hacer de manera instintiva entre Colombia y la pasión.

En realidad, no ha habido la vocación ni la claridad por parte de la dirigencia colombiana sobre lo que se quiere ser en el escenario internacional. Por ejemplo, y a manera anecdótica, no deja de ser llamativo que luego de la XX Cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo el 7 de marzo de 2008, en la que el país enfrentó una de las más graves crisis diplomática con Ecuador –y una más con Venezuela– por motivo de la inédita acción colombiana de bombardear un importante campamento guerrillero en territorio ecuatoriano, el director del gremio empresarial más grande del país, Luis Carlos Villegas, declaraba en una entrevista televisiva que Colombia era una “potencia regional”.

Ni en los planes de desarrollo ni en otros documentos oficiales aparece el posicionamiento del país en el escenario regional como potencia. Si convertir a Colombia en potencia regional era lo discutido en los círculos de poder político y económico, debería ser producto de una política de Estado. Potencia regional no se vuelve un país de un momento a otro, ni de un gobierno a otro. Colom-

bia ha sido un país sin una imagen exterior coherente producto de su inserción en el contexto internacional. El país ha adolecido de una política de Estado con objetivos estratégicos sobre su entorno vecinal o más allá del mismo. En general, el diseño de la política exterior ha sido construido de manera reactiva: respondiendo más a situaciones particulares y a coyunturas puntuales.

Por ello, en algunas ocasiones, los éxitos del momento, como los logrados por Uribe en la Cumbre en Santo Domingo al no ser el país “condenado” y al “recomponerse” en su momento la relación con Venezuela, se desvanecieron rápidamente. En buena medida el resultado de ello se debe también el manejo unipersonal que hizo el presidente de la política exterior del país.

### **1.1 La mirada al país del norte como una constante**

Una constante de la política internacional del país, desde inicios del siglo XX, ha sido conducir la política exterior bajo la doctrina del *Réspice Polum*: mirando a la estrella del norte. Por ello, Estados Unidos ha sido un país central en la estructuración del comportamiento externo del país. Lo anterior no ha excluido la mirada a los países vecinos, los semejantes bajo la doctrina del *Réspice Similia* que se planteó en la década de los sesenta.

En realidad la política exterior de Colombia ha oscilado entre ambas miradas, y en unos gobiernos más que en otros se ha privilegiado una u otra<sup>3</sup>. Y de ello ha dependido que los estudios de política exterior de los distintos gobiernos tengan como variables de análisis los niveles de autonomía que se alcanzaron, los de dependencia, los de asistencia, los de intervención de la potencia en los asuntos internos, y/o los de diversificación de las relaciones exteriores del país.

El grado de alineamiento que se alcanzó con los Estados Unidos en los gobiernos de Uribe no es nuevo. Para algunos, baste recordar que el gobierno de Turbay se alineó “de manera irrestricta con el gobierno de Reagan, [...] y que] esa “estadounidización” de la política exterior que tuvo lugar en ese periodo incluso fue calificada como la alianza Washington-Bogotá” (Carvajal, 2005:137). Es

más, Carvajal argumenta como justamente en la época de Turbay, el alineamiento con Estados Unidos llevó entre varias cosas a que Colombia tomará la decisión (junto con el Chile de Pinochet) de no apoyar la causa Argentina en las Malvinas, siendo considerada en la región como el “Caín de América Latina” (Carvajal, 2005:137). Para otros, la decisión del gobierno respondió más a un tema de convicción personal del propio presidente.

Lo cierto es que la relación con Estados Unidos ha sido una constante. En el caso del gobierno de Uribe como bien señala Tickner “ha sido un aliado incondicional de Washington. Fue de los únicos en América Latina que se sumó a la coalición que respaldó la guerra en Iraq, además [ha coincidido] con las posiciones estadounidenses en todos los foros hemisféricos sobre seguridad, y ha facilitado la presencia de Estados Unidos en Sudamérica para contrarrestar el creciente antiamericanismo de sus gobernantes y sociedades, y más aún, la influencia regional de Hugo Chávez” (Tickner, 2008: 66).

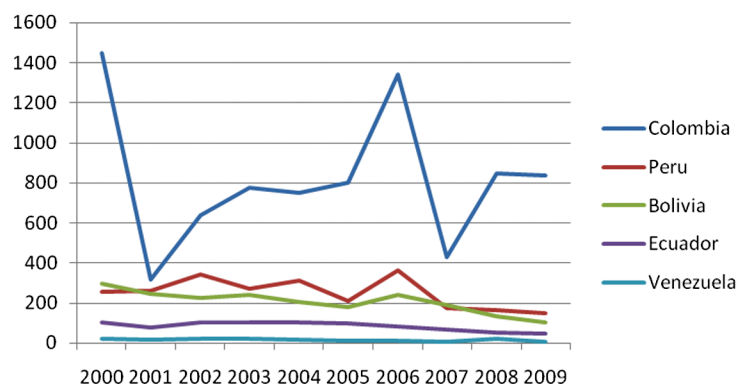
Bajo la lógica del alineamiento no sorprenden los apoyos y acuerdos alcanzado entre ambos países durante los gobiernos de Uribe y Bush. En efecto, el grado de profundidad que llega a tener la relación entre Colombia y Estados Unidos se debe a tres elementos particulares. El primero, de diagnóstico. La lectura y propuesta de Uribe sobre la situación del país coincide con la de académicos, altos funcionarios y congresistas de Estados Unidos en el 2000<sup>4</sup>. La segunda de contexto. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 hicieron que Uribe cabalgara en la política estadounidense de lucha contra el terrorismo. Y la tercera de química. Una visión compartida y simpatía surgió entre los mandatarios de ambos países. Uribe será el primer presidente colombiano en recibir el mayor honor que Estados Unidos le otorga a un civil. A pocas semanas de dejar el poder, Bush le entregó la Medalla Presidencial de la Libertad.

Tratar el tema de la autonomía de la política exterior de Uribe no tiene mayor pertinencia. Ni la autonomía –ni la diversificación como tal– fueron de su interés. La autonomía estaba empeñada en la asistencia militar de Estados Unidos –considerada vital– para la derrota de la guerrilla y el narcotráfico. En este sentido, y como

argumenta Tickner “es rentable cultivar la injerencia estadounidense en los asuntos internos del país y que ésta ha arrojado beneficios tangibles que superan sus potenciales costos” (Tickner, 2008: 65). En efecto, un propósito de la Política exterior colombiana fue un mayor involucramiento de los Estados Unidos en los asuntos del país. Ello hizo parte de la estrategia política de Uribe. Por ejemplo, propuestas como el uso y acceso de Estados Unidos a siete bases militares colombianas son reflejo de ello.

Fue un éxito de la política exterior de Pastrana –y de Uribe– lograr que Colombia se ubicara como un actor de interés estratégico para Estados Unidos. Colombia a lo largo de la última década se convirtió en el país de la región andina que mayor ayuda recibió de los Estados Unidos como se puede apreciar en el gráfico 1; y a nivel mundial en el tercer receptor después de Israel y Egipto. En total el país ha recibido la cuantía de unos 6.000 millones de dólares.

**Gráfico 1**  
**Repartición total de la asistencia de Estados Unidos a los países andinos**  
**(millones de dólares)**



**Fuente:** U.S. Overseas Loans and Grants

De la misma manera, el interés de Estados Unidos por Colombia –sin que se obvien las complejidades de la relación bilateral– se puede evidenciar por el número y tipo de altos funcionarios del eje-

cutivo como de congresistas estadounidenses que realizaron visitas oficiales al país durante ambos gobiernos (véase gráfico 2). En ellas también se aprecia como la agenda bilateral se centró en los temas de drogas y seguridad, y en el de comercio traducido en un Tratado de Libre Comercio cuyo proceso de aprobación ha tenido un tortuoso camino en Estados Unidos.



**Fuente:** Ministerio de Relaciones Exteriores. Manejo de los datos: Ronal Rodríguez.

Así a pesar de hacer un seguimiento de la tradición a los principales lineamientos de la política norteamericana, la gran diferencia de Uribe en su gobierno fue el aprovechamiento de esta línea de accionar político a su beneficio y de manera activa. El impulso del discurso y argumentación de que las guerrillas eran “narcoterroristas” fue un accionar sin tregua en los foros internacionales como mecanismo de defensa de muchos de los ataques de los que fueron objeto acciones con vecinos y a nivel global. Se tomó una política de seguimiento oportunista y activo que le dio réditos sobre todo con gobiernos de centro derecha.

### 1.3 Poca diversificación y aislamiento es otra realidad

En general, un fuerte alineamiento va de la mano con un aislamiento del país tanto de su entorno regional como del global. Para Colombia, esta condición tampoco es nueva. Varias veces, en gra-

dos distintos, se ha encontrado aislada como ocurrió con el gobierno de Uribe. Turbay fue ejemplo de ello, pero también con Samper si bien en éste caso fue el mismo Estados Unidos el que aisló al país obligándolo a buscar diversificar las relaciones exteriores. Históricamente, de una u otra manera, por determinación o coacción, hemos estado buena parte de nuestro devenir aislados del resto del mundo. Desde la famosa frase del ex presidente Alfonso López Michelsen “Colombia, el Tíbet de Latino América” el panorama no ha cambiado mucho. Por una serie de condiciones<sup>5</sup>, Colombia, un país ensimismado en sus múltiples y graves problemas internos termina recurriendo a la ayuda de Estados Unidos y, por lo tanto, a la tradicional alineación con los intereses de la potencia –incluso en casos excepcionales como lo fueron los gobiernos de Belisario Betancur y Virgilio Barco<sup>6</sup>, que tuvieron la visión y planeación de diversificar las relaciones internacionales del país–.

En cuanto a la diversificación de las relaciones políticas, durante los 8 años de gestión de Uribe, el resultado no es favorable. Si bien en los documentos oficiales se definen como países y/o regiones estratégicas, además de Estados Unidos, los países vecinos, la Unión Europea y la región de Asia-Pacífico, los resultados con las otras áreas regionales, a excepción de Estados Unidos, son pobres. Con Europa, primó el desinterés por desarrollar relaciones políticas. Con Asia Pacífico no se materializaron los propósitos planteados. Y con los países vecinos la agenda liderada por el país fue monotemática y restringida, concentrándose en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas. Estos fueron los temas de la gran mayoría de foros multilaterales en los que participó Colombia, pero así mismo de las reuniones de vecindad que mantuvo con varios países de América Latina y el Caribe, además de las visitas oficiales del presidente<sup>7</sup>. El principal objetivo del gobierno fue sumar elementos de respaldo a la política de seguridad democrática y de cooperación en materia de seguridad en la región. Mención especial merecen los casos de Venezuela y Ecuador, aliados comerciales importantes, y con quienes se tuvieron severas crisis diplomáticas, y cuyos casos serán desarrollados más adelante.

#### **1.4 Una internacionalización hacia adentro**

Es claro que mientras los intereses sean esencialmente de índole interna –aparte de los relacionados con delimitación y demarcación de fronteras y los económicos que son de supervivencia– los sucesivos gobiernos y en general el país seguirá en su ensimismamiento por más esfuerzos de internacionalización que se realicen. Se debe recordar que aparte de casos muy excepcionales –como el esfuerzo de pacificación de Contadora– Colombia no se ha concentrado en temas diferentes a los planteados por su dramática realidad política y social: narcotráfico, guerrilla, terrorismo, desplazados, violación de derechos humanos.

Ello, ha llevado también a que en los últimos tiempos nuestras preocupaciones hagan parte también de las preocupaciones de otros países. Así, la política internacional del país se ha centrado en ver qué tanto otros países e incluso organismo internacionales se involucran en sus problemas y soluciones. Ello se profundizó con el gobierno de Pastrana a través de la política de Diplomacia por la Paz y el Plan Colombia, y siguió con Uribe. Por ejemplo, a pocos de meses de posicionado Uribe solicitó la creación de cascos azules para proteger a familias desplazadas, propuesta que fue rechazada por las Naciones Unidas.

Entonces la internacionalización del país se da hacia adentro, interesando e involucrando de alguna manera a la comunidad internacional a través de apoyo, asistencia y/o cooperación y la presencia aún territorial de cooperación militar y civil; pero no de una “internacionalización hacia fuera” estimulada por una agenda más amplia, que no se limite a la relacionada con la problemática interna de violencia y conflicto.

Además el proceso de “internacionalización hacia adentro” ha ido de la mano también con una política exterior más reactiva que propositiva, que termina respondiendo a los intereses que están en las agendas de otros.

Gestos del actual gobierno, de Juan Manuel Santos, parecen avizorar algún cambio en este sentido. Es posible que al buscar lidiar de manera conjunta con Venezuela el retorno de Honduras a la



Organización de Estados Americanos (OEA) y de dirigir de manera conjunta la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se pueda estar generando un cambio del camino que se inició con Pastrana y siguió con Uribe de “internacionalización hacia adentro”. Así mismo, la superación relativa de algunos de los problemas internos, la está capitalizando el gobierno para mostrar al país como un sobreviviente que puede mostrarle a otros (particularmente México) el camino de salida de manera propositiva.

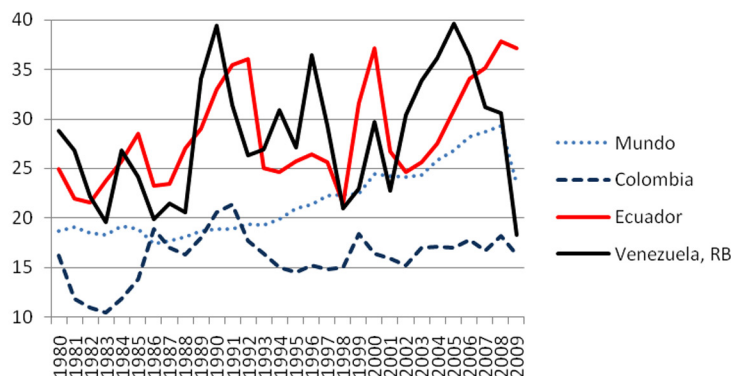
### **1.5 La internacionalización de la economía**

El provincialismo del país se refleja en una carencia importante de interdependencia con el extranjero. Esta insularidad a pesar de la localización estratégica de Colombia se refleja en la participación de las exportaciones en el Producto Interno Bruto si lo comparamos con otros países. Mientras en el mundo la tendencia del índice de actividad comercial es aumentar (aumento de la proporción de las exportaciones en el PIB) como se refleja en el crecimiento que este índice tiene desde el año 1980, cuando se pasa de una representación del 18% de exportaciones sobre PIB a casi 28% tres decenios después, mientras que en el caso de Colombia se partía de un índice del 16% en 1980 para estar en el mismo punto tres décadas después.

Basta ver la diferencia de este indicador con Venezuela y Ecuador que son los vecinos con quienes tradicionalmente mayor intercambio ha tenido el país. A pesar de su variación acentuada en el periodo, en el cual en algunos años se pasa de un índice del 20% hasta uno del 39%, solo en dos años Colombia supera el índice más bajo de Ecuador y no se acerca al menor de Venezuela y desde el año 1993 se aleja del índice creciente del mundo.

A pesar que en los planes de desarrollo de las últimas dos décadas se plantean la internacionalización de la economía como uno de los principales objetivos de la política exterior, los resultados muestran lo contrario.

**Gráfico 3**  
**Índice de internacionalización comercial:**  
**Exportaciones sobre Producto Interno Bruto**



**Fuente:** Datos Banco Mundial. Realización del autor

Esto es cierto también para el gobierno de Uribe, como se refleja en el gráfico 3. Si bien al final de su gestión se avanza en la suscripción y negociación de Tratados de Libre Comercio con algunos países, los resultados están por verse. Pareciera que los nuevos acuerdos y la creciente inversión extranjera no afectarían el aislamiento tradicional colombiano.

**Cuadro I**  
**Tratados de Libre Comercio**

En vigencia	G-2 (1995) Chile (2009) Triángulo Norte-El Salvador, Guatemala, Honduras (2009-2010)
Suscritos	Canadá (2008) EFTA (2008) Estados Unidos Unión Europea
En negociación	Panamá Corea del Sur

**Fuente:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

### ***1.6 Un puesto en el extranjero, un premio por política y/o amistad***

Otra de las características de la política internacional tiene que ver con la composición del funcionariado de la cancillería. Ha sido tradicional en buena parte de los planes de desarrollo y en las misiones sobre la cancillería mencionar la necesidad de profesionalización de la política internacional. La razón es que la creación de una institucionalidad sólida permitiría por su especialización y capacidad poder responder a los retos que presenta la política internacional de manera oportuna y profesional. A pesar de la intensión repetida en todos los documentos y gobiernos esto no se ha dado, y se mantiene una composición donde sólo el 20% de la planta de personal de las embajadas proviene de la carrera diplomática (y porque la ley exige que como mínimo este porcentaje sea diplomático de carrera, muy acorde con la mentalidad provinciana del país).

Así, ha sido tradición en la política colombiana enviar a personas de importancia política o personal para el presidente como embajadores a otros países y a sus familiares como funcionarios. Esta costumbre incluye antiguos ministros o ex-funcionarios dentro de este grupo. Esta característica impide la creación de una institucionalidad estable y la consolidación de una estrategia coherente a nivel internacional. Esto a su vez crea una inestabilidad innecesaria dentro de la operación del ministerio y quita poder al canciller por razón de la relación estrecha entre presidente y muchos de los embajadores.

En el gobierno de Uribe el clientelismo diplomático no fue la excepción. Es más, el mismo presidente tuvo que responder públicamente a las críticas que le hicieron y comprometerse a no nombrar durante su segundo mandato a familiares de parlamentarios en la diplomacia. Lo cierto es que este tradicional comportamiento producto de compromisos políticos y amistades termina en ocasiones vulnerando los propios intereses nacionales. En otras palabras, el no disponer de personal capacitado para el manejo de los asuntos diplomáticos, termina acarreándole costos al país. Ejemplo de ello, fue el caso del acuerdo para el uso y acceso de Estados Unidos a siete bases militares. Como bien lo señala, Shifter (2010: 7) “el acuerdo promovido por Uribe como la forma de garantizar la continuidad de

la seguridad en el país frente a las acciones potencialmente agresivas de Chávez”, tuvo costos para las relaciones de Estados Unidos y Colombia como consecuencia de la fuerte reacción y preocupación que generó en la región. El acuerdo “no tuvo acompañamiento diplomático de alto nivel ni una estrategia de comunicaciones dirigida a mitigar las inquietudes persistentes y comprensibles de algunos países amigos latinoamericanos, como Brasil, sobre el papel militar de los Estados Unidos en la región (Shifter, 2010: 7). Recordemos que el presidente Uribe tuvo que realizar una gira improvisada y maratónica por la región para explicar el alcance del acuerdo antes de las Cumbres de Quito y de Bariloche en agosto de 2009.

## **2. Cambios en la política internacional del país con Uribe**

En el gobierno de Uribe se presentan dos aspectos que están interrelacionados y que marcan diferencias con las que han sido constantes de la actuación internacional de Colombia. La primera, tiene que ver con el principio de apego a la normatividad internacional como eje rector de la actuación y entendimiento del país con los demás miembros de la comunidad internacional; y el segundo la percepción de la vecindad, específicamente con Venezuela y Ecuador, como zona de “enemigos”.

### ***2.1 El caso excepcional en el tradicional apego al derecho internacional***

El Derecho Internacional ha sido un principio rector de la política exterior colombiana. La política internacional de Colombia se ha caracterizado por una tradición de apego a los principios esenciales de la convivencia pacífica y el respeto a las normas del Derecho Internacional. Entre varias razones porque los principios generales del derecho “son de la mayor importancia para todos los países, pero muy especialmente para aquellos que no disponen de un enorme poder político, económico o militar. Se ha dicho con razón que el derecho es la fuerza de los débiles. La defensa y persistencia de algunos principios básicos como la no intervención, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y la solución pacífica de

controversias se convierte en garantía contra evaluaciones, pretensiones y acciones unilaterales en el escenario internacional” (Cardona, 1997: 354). Apartarse de esta consideración fue sin lugar a dudas un elemento distintivo de la política exterior del país bajo el gobierno de Uribe.

La polémica actuación de Colombia con la Operación Fénix, en la cual se bombardeó un campo guerrillero en el territorio ecuatoriano y en el que se encontraba Raúl Reyes, debe ser entendida en el marco del contexto nacional y hemisférico. Pasar de la persecución en caliente –realizada en el pasado por efectivos del ejército colombiano con la autorización por ejemplo de Venezuela– a un bombardeo y sin la autorización del gobierno vecino, implica una situación diferente. El gobierno de Uribe en un contexto de fortalecimiento de las Fuerzas Militares, y de especial alianza con el gobierno de Bush hizo prueba de una acción propia de ataque preventivo que para ese momento asoció a la política de Seguridad Democrática<sup>8</sup>. Uribe consideró que Colombia era lo suficientemente poderosa política y militarmente para adelantar tal acción, a sabiendas además que el respaldo de la potencia era un elemento central. No hay que olvidar, que en medio de la crisis regional, Estados Unidos realizó una importante gestión diplomática a favor de Colombia.

Finalmente la crisis se llevó a la OEA y en la Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del 17 de marzo de 2008 se resolvió rechazar la incursión en los siguientes términos: “la incursión de fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia en territorio del Ecuador, en la Provincia de Sucumbíos, el 1º de marzo de 2008, efectuada sin conocimiento ni consentimiento previo del Gobierno del Ecuador, por considerar que ella constituye una clara violación de los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA” (OEA, Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, 2008: punto 5). Al mismo tiempo, reiteró la plena vigencia de los principios consagrados en el derecho internacional, de respeto a la soberanía, abstención del uso o amenaza de uso de la fuerza y de no injerencia en los asuntos de otros Estados, que consagra el artículo 19 de la Carta de la OEA, y que constituyen principios fundacionales del sistema interamericano, obligatorios

en cualquier circunstancia para todos sus Estados Miembros. Y la plena vigencia del principio de soberanía territorial, consagrada de manera irrestricta y sin ninguna excepción en el artículo 21 de la Carta de la OEA, como un principio vital de la convivencia entre las naciones americanas (OEA, Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, 2008, puntos 3 y 4).

El ataque puso en guardia a la mayor parte de los países de la región. Tal actuación se podía convertir en un precedente. Así, y ante las amenazas transnacionales que caracterizan varias de las fronteras de la región, era necesario reafirmar el respeto a los principios básicos de convivencia del Derecho Internacional. Algunos consideran que el gobierno no calculó la crisis diplomática que se podía generar. Tal desconocimiento resulta sorprendente. Difícilmente el ataque de Angosturas podía pasar como una simple persecución en caliente por su dimensión, las armas utilizadas y el desarrollo del mismo. Una hipótesis por demostrar es que Uribe y sus altos funcionarios sí calcularon los efectos del bombardeo a Ecuador y estuvieran dispuestos a afrontarlos. Lo cierto es que la acción contó con un amplio apoyo de los colombianos.

Bajo la política de seguridad democrática del gobierno los resultados contundentes en contra de las FARC no se pensaban sacrificar por el respeto de la soberanía de los otros Estados. Ello quedó también demostrado en la polémica captura de Rodrigo Granda –canciller de las FARC en año 2005–. Así mismo como la intención expresada por el mismo presidente Uribe en reunión con el embajador William Brownfield y el jefe del Estado Mayor Conjunto de EE. UU en el sentido que “estaba preparado para autorizar a tropas colombianas a cruzar hacia Venezuela, arrestar a líderes de las FARC y traerlos ante la justicia colombiana” como quedó consignado en uno de los cables divulgado por WikiLeaks (El Tiempo, 2010)

## **2.2 La concepción de los vecinos como enemigos**

En épocas recientes Colombia no había vivido tantas crisis y tensiones diplomáticas conjuntas como las que tuvo en los años de la gestión presidencial de Uribe. Mención especial merece éste aspecto, por ser Venezuela y Ecuador vecinos significativos por la

frontera compartida –2219 kilómetros con uno y 1642 con el otro– y las complejidades que la caracterizan y habitan: poca presencia estatal, comunidades binacionales, sociedades interdependientes, narcotráfico, guerrilla, paramilitares, nuevas bandas criminales, desplazados, contrabando, secuestros, extorsión además de los estrechos vínculos comerciales. Esta situación llevó a que el país en pocos años viviera múltiples crisis y tensiones diplomáticas exacerbadas aún más por el estilo de los mandatarios de los tres países: mediáticos, personalistas y caudillistas.

A sabiendas que la vecindad es ineludible, Uribe privilegió en materia de política internacional la confrontación y la denuncia pública en foros multilaterales. Ante los niveles de desconfianza que fueron *in crescendo* con los gobiernos de Hugo Chávez y de Rafael Correa, el presidente colombiano consideró que las relaciones provechosas de la vecindad debían ser sacrificadas por el máximo interés nacional: la derrota de las FARC. De Venezuela y Ecuador exigía que se comportaran conforme a las obligaciones internacionales de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, para estos gobiernos las prioridades no eran las mismas. Sus agendas de seguridad eran distintas. De esta manera, por falta de entendimiento y cooperación mutua, el conflicto con los vecinos paso a ser otro de los rasgos distintivos de la política exterior del gobierno de Uribe

Con Ecuador las relaciones difíciles no se limitaron solamente por el caso de Angosturas. Temas como las aspersiones en áreas con glifosato en la zona fronteriza también generaron situaciones de alta tensión. Por motivo de ambas, Ecuador demandó a Colombia. La primera demanda la instauró en la Corte Internacional de Justicia de la Haya por los perjuicios ocasionados a ciudadanos ecuatorianos por las fumigaciones con glifosato en la zona fronteriza; la segunda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la muerte de un ciudadano ecuatoriano en el ataque a Angosturas.

Si bien con Venezuela, el país históricamente había tenido una relación difícil, principalmente por el tema de la delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Venezuela, que incluso llevó a una situación prebélica con en el caso de la Corbeta Caldas en 1987, nunca antes en un gobierno y por un periodo de

tiempo sostenido, el país había tenido tal nivel de crispación con el vecino.

La relación entre Colombia y Venezuela tuvo un periodo convulsionado, caracterizado por las sucesivas crisis diplomáticas entre los dos países, con advertencias de posibles guerras, que llevaron a la cancelación de reuniones presidenciales, a la parálisis de la labor de las comisiones de vecindad encargadas de manejar los asuntos bilaterales, y en varias ocasiones, al llamado a consulta de los embajadores de los respectivos países[...]Una relación de alta tensión, que trascendió por toda América y Europa. Una serie de incidentes, unos más graves que otros, fueron minando los acuerdos a los que se había llegado en las dos últimas décadas del siglo XX, e hicieron de la desconfianza entre los dos países, la base sobre la cual se desarrolló la relación binacional[...]Ni siquiera el tema comercial, que había sobrevivido a las tensiones diplomáticas, quedó inmune. Irónicamente el comercio binacional con Venezuela durante el gobierno de Chávez pasó de 184 millones de dólares al mes en el año 2000 a 602 millones en 2008, para caer a 154 millones en 2010[...]Al final del periodo entre Uribe y Chávez y después de varias reconciliaciones, la relación entre ambos mandatarios quedó desgastada. Se concibieron entre ellos como enemigos personales, bajo el ropaje de una diferencia ideológica, que la había, y de amenazas a la seguridad nacional, aumentando las mutuas retaliaciones, y llevando la relación conflictiva a escenarios internacionales como la OEA... En una situación de esas características, no pudieron prosperar los proyectos binacionales de largo alcance, con excepción del gasoducto “Antonio Ricaurte”, que plantearon ambos mandatarios en los momentos de reconciliación, que incluían una posible solución al diferendo limítrofe, y propuestas como la de una Zona de Integración Fronteriza Norte de Santander-Táchira[...]Los principales perjudicados de esta situación –junto con los empresarios– fueron, sin lugar a dudas, los habitantes de la extensa frontera” ( Ramos, 2010)

Lo más sorprendente fue como el gobierno colombiano presentaba a cuenta gotas información del famoso computador de Raúl Reyes, en el cual se insinuaba la cooperación voluntaria y activa



de los gobiernos vecinos con las FARC hasta llegar en la fase final a una denuncia en la OEA de las actividades de esta guerrilla en Venezuela con la aquiescencia del gobierno de este país. Nunca se quiso entregar la información completa a ninguno de los países, a pesar que esa era una de las condiciones que Ecuador exigía el restablecimiento de las relaciones. Solo con la llegada de Santos se envió una copia del disco a Ecuador y se rompió el tabú y secretismo que se tenía con los mismos. El manejo de la información entonces también se utilizó para en crispas las ya tensas relaciones con los vecinos.

### **Reflexiones finales**

La política exterior de Uribe siguió con las principales características estructurales de la política colombiana, con la única consideración que en ésta ocasión el alineamiento con Estados Unidos se aprovechó también de manera más activa y utilitaria para promover y lograr sus acciones orientadas al combate de la guerrilla, y en su intención de disuadir al gobierno de Hugo Chávez. Al respecto, el acuerdo militar complementario entre ambos países que permitía la utilización de siete bases militares a personal militar y civil estadounidense fue uno de los elementos más complicados de la gestión de su gobierno; no sólo con Venezuela, al convertirse en la estocada final de la deteriorada relación binacional, sino con la vecindad al despertar preocupaciones en varios de los países sobre sus posibles implicaciones.

Lo se debe mencionar es el rompimiento de dos de los principios de tradición de la política exterior del país: el civilista y el legalista. El rompimiento de la legalidad internacional para conseguir los objetivos de su política de lucha contra las FARC conllevó de paso la peor relación con el vecindario en la historia del país.

De allí ha partido el actual gobierno, el de Juan Manuel Santos, de un nivel de relaciones históricamente bajo, con propuestas de profesionalizar la cancillería, diversificar mercados (fue Ministro de Comercio en la apertura del gobierno de Gaviria) y relaciones, y trabajar de iguales con el gobierno de Estados Unidos. En menos

de un año de su labor ha roto el tono de su antecesor en términos de la belicosidad con sus vecinos y se ha presentado como un hombre internacional, con relaciones en el resto del mundo y que ha buscado aprovecharlas de la mejor manera. Estos cambios han logrado iniciar un proceso de acercamiento e institucionalización de las relaciones con los vecinos (incluida Venezuela), la escogencia del país en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el nombramiento de la candidata colombiana como Secretaria General por un año de Unasur. Estos son éxitos de la diplomacia colombiana. Es más, fueron acciones que para una mayoría de colombianos resultaban inconcebibles al finalizar el gobierno de Uribe. He ahí la última y más importante característica de la política internacional colombiana: la encarnación del presidente y su carácter como el elemento más importante de las relaciones internacionales.

Y sin embargo, a pesar que el gobierno de Santos busca imprimirle más visión e institucionalidad al manejo de las relaciones internacionales del país, características tradicionales como el peso del personalismo y el pago de compromisos y favores políticos con un número importante de puestos diplomáticos siguen siendo grandes desafíos. Igualmente, la construcción de una política de Estado. De lo contrario, su gobierno podría pasar a ser en el futuro cercano, otro más que se distinguirá por una serie de condiciones, muchas de ellas seguramente favorables, pero que con la llegadas de otros podrían cambiar.

### Notas

- 1 El investigador Absalón Machado refiere a la BBC como “De acuerdo con cifras del informe (Desarrollo Humano del PNUD de 2010) Colombia, junto a Brasil, es uno de los países con más inequidad en el mundo en cuanto a la propiedad de la tierra. “Aquí tenemos un coeficiente Gini de tierras de 0,87 donde 1 es el máximo de inequidad. Aquí el 1% de los propietarios es el dueño del 45% de la tierra”. (Salazar, Hernando, 2011)
- 2 “Es imperioso entender que en la dinámica de la política mundial cuenta “what the states can do because of their position in the (international) structure”, así como “what they want to do because of how they see themselves in relation to others”. (Tokatlian, 2004;64)).

“La identidad es un proceso en el que los actores sociales construyen el sentido de su acción, en atención a un atributo cultural, al cual se le da prioridad. Como se puede apreciar, el concepto está íntimamente relacionado con él o los actores, pero se debe considerar que éstos no siempre están definidos por su identidad, aunque es cierto que cuando el principio de definición es fuerte, la identidad tiende a tener preeminencia sobre otros aspectos”. (Le Dantec Gallardo, 2006:106)

- 3 Lo cierto es que a pesar de los reiterados propósitos por diversificar las relaciones exteriores del país, en la práctica más allá del *respice polum* y del *respice similia* no se ha ido. Por ello, Guillermo Fernández de Soto, ex canciller de la República, en su reciente obra titulada “El Universo es el Límite: el futuro de la política exterior de Colombia plantea de manera prospectiva la importancia del *respice omnia*, de mirar al universo, al conjunto del mundo (Fernández de Soto,2010).
- 4 “La política del gobierno de E.U. tiene que ser multifocal donde se incluya los elementos militares, sociales, políticos y económicos. Mejorar la seguridad es una prioridad; ningún gobierno podrá realizar los cambios sociales y las reformas políticas necesarias en el caos actual. El problema principal tiene que ver con la autoridad del gobierno, con la inhabilidad del gobierno de proteger a sus ciudadanos. En la búsqueda de fortalecer la capacidad de las fuerzas de seguridad más énfasis tendrá que darse a la profesionalización y entrenamiento que en la entrega de equipos para luchar contra las drogas. El gobierno de Estados Unidos deberá insistir también en las condiciones de derechos humanos y mecanismos de monitoreo y asegurarse que las fuerzas de seguridad colombiana llevan a cabo su función legítima de acuerdo con principios democráticos” (The Inter-American Dialogue, 2000:2) ...” El problema principal que subyace a los demás es la carencia de autoridad del Estado y el mantenimiento del orden público. El problema crítico es la capacidad para gobernar, la de realizar funciones claves. Otros problemas, incluyendo las violaciones a los derechos humanos, producción y tráfico de narcóticos son manifestaciones de la crisis de autoridad que a su vez exacerba el conflicto interno” (The Inter-American Dialogue, 2000:11)... “Para la actual administración y las que sigan, será crucial buscar el fin del conflicto armado retomando el control y la autoridad sobre el territorio nacional” ( The Inter-American Dialogue, 2000:27).
- 5 Colombia, a diferencia de Venezuela o México ha sido un país particularmente provinciano en su visión de lo internacional. Las razones han sido varias pero en esencia que las autoridades del país han estado más centradas en la integración nacional de un territorio que por su geografía ha sido fracturado y esencialmente regional, que en

la búsqueda de la incorporación de nuevos componentes extranjeros. Dos razones adicionales es que tradicionalmente Colombia no fue un país atractivo por sus recursos nacionales (tierras o recursos mineros particularmente atractivos), que no lo hacían particularmente atractivo, ni representaban para las élites nacionales una búsqueda de nueva competencia para el escaso empleo nacional. En segundo lugar Colombia ha tenido épocas particularmente violentas lo que ha hecho que tampoco sea un campo abonado para ninguna inmigración. Desde la violencia generada en principios del siglo pasado por la guerra de los 1000 días, regresa con la violencia generada por el bogotazo que dio inicio a la famosa “violencia” entre los partidos, que a su vez fue la semilla de las guerrillas que aún ahora perduran.

Esto no quiere decir que las élites no tengan un acercamiento internacional. Por el contrario la tradición de que muchos de los líderes hayan sido educados en el extranjero y que manejen culturas estadounidenses o europeas, no ha reñido con el comportamiento en el manejo político del país.

- 6 Al respecto, Carvajal señala que: “dicha estadounidense pragmática de la política exterior daba al traste con una bien diseñada agenda de carácter autonomista y diversificadora de los vínculos internacionales liderada desde la Cancillería en cabeza de Julio Londoño Paredes. Ejemplos: la oposición al unilateralismo en relación con la primera guerra del golfo que adelantó el país desde su asiento como miembro del Consejo de seguridad de la ONU, las múltiples votaciones en el seno de ese mismo organismo de la ONU en contravía de los intereses estadounidenses llevadas a cabo por el embajador colombiano ante el organismo mundial, Enrique Peñalosa Camargo, la movilización de los países latinoamericanos en el seno de la OEA para buscar una resolución condenatoria de las acciones retaliatorias emprendidas por los Estados Unidos tras una controvertida decisión judicial de poner en libertad a uno de los miembros del clan Ochoa, y un importante activismo en el seno de los Países No Alineados” (Carvajal , 2005-2006:140)
- 7 Consultar en el Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del Gobierno - República de Colombia Prensa, en línea: <http://www.sigob.gov.co/pnd/inst.aspx>
- 8 En ninguno de los documentos oficiales sobre la política de seguridad democrática, ni en los planes de desarrollo ni en el libro rojo se hace referencia a acciones propias de ataque preventivo. No era un “official policy statement” sino que hizo parte del discurso político después de los hechos de Angosturas.

### Bibliografía

- Araújo Perdomo, F. (2007) *Memorias al Congreso 2007*. Bogotá, Comité Editorial Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Araújo Perdomo, F. (2008) *Memorias al Congreso 2008*. Bogotá, Ministerio de Exteriores, Comité Editorial Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Barco, C. (2003) *Memoria al Congreso Nacional 2002-2003*. Bogotá, Ministerio de Exteriores, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.
- Barco, C. (2004) *Memoria al Congreso Nacional 2003-2004*. Bogotá, Ministerio de Exteriores, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.
- Barco, C. (2005) *Memoria al Congreso Nacional 2004-2005*. Bogotá, Ministerio de Exteriores, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.
- Barco, C. (2006) *Memoria al Congreso Nacional 2005-2006*. Bogotá, Ministerio de Exteriores, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.
- Bermúdez Merizalde, J. (2009) *Memorias al Congreso 2009*. Bogotá, Ministerio de Exteriores, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.
- Bermúdez Merizalde, J. (2010) *Memorias al Congreso 2010*. Bogotá, Ministerio de Exteriores, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.
- Bonilla, Adrián (2004) "Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico. En: Gómez, José María (comp.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 151-172.
- Cardona, Diego (1997) "Colombia: una política exterior hacia el futuro". En: Ramírez, Socorro y Restrepo, Luis Alberto (coord.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior de Colombia en los años noventa*. Bogotá, Siglo de Hombre Editores, pp.340-369.
- Cardona, Diego; Martha Ardila y Arlene Tickner (2002), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá, Ed. FESCOL
- Carvajal, Leonardo (2005-2006), "tres años del gobierno de Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior". *Oasis*, no. 11, Bogotá, pp. 135-150.
- Castillo Fabio (1987) *Los Jinetes de la Cocaína*. Bogotá, Edit. Documentos Periodísticos.
- Departamento Nacional de Planeación (1999) Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002.
- Departamento Nacional de Planeación (2003) Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.

Departamento Nacional de Planeación (2007) Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en línea: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20102014.aspx> (consulta 15-03-2011)

El Espectador, "Uribe reconoce que durante su primer Gobierno hubo 'roscoograma'", en línea: <http://www.elespectador.com/articulo-uribe-reconoce-su-periodo-hubo-roscoograma> (consulta 1-04-2011)

El Tiempo, "El 'goteo' de cables diplomáticos de Estados Unidos sobre Colombia no cesa", en línea: [.http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-8580921.html](http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-8580921.html) (consulta 03-03-2011)

Encuesta Nacional Agropecuaria (2010) Corporación Colombia Internacional.

Fernández de Soto, G (2010) *El Universo es el Límite: el futuro de la política exterior de Colombia*. Bogotá, Ed. Universidad del Rosario.

Fernández de Soto, G. (1999) *Memoria al Congreso Nacional 1998-1999*. Bogotá, Ministerio de Exteriores, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.

Fernández de Soto, G. (2000) *Memoria al Congreso Nacional 1999-2000*. Bogotá, Ministerio de Exteriores, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.

Fernández de Soto, G. (2001) *Memoria al Congreso Nacional 2000-2001*. Bogotá, Ministerio de Exteriores, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.

Fernández de Soto, G. (2002) *Memoria al Congreso Nacional 2001-2002*. Bogotá, Ministerio de Exteriores, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos.

Le Dantec Gallardo, Francisco (2006) "La identidad en las Relaciones Internacionales. Política y Estrategia". *Revista Política y Estrategia*, no- 103, julio- septiembre, Chile, pp. 102-110.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2010) Misión de Política Exterior de Colombia, en línea [http://avalon.utadeo.edu.co/comunidades/grupos/asia-pacifico/uploads/mision\\_de\\_politica\\_exterior\\_de\\_colombia.pdf](http://avalon.utadeo.edu.co/comunidades/grupos/asia-pacifico/uploads/mision_de_politica_exterior_de_colombia.pdf) (consulta mayo 2010)

OEA, Vigésima Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del 17 de marzo de 2008, en línea: [scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_08/RC00118S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_08/RC00118S04.doc) (consulta 01-12-2010)

Quintanar Silvia y Carolina Von Oertel (2010) "Uribe y la internacionalización del Conflicto Interno Armando Colombiano". En: FLACSO, "Poderes emergentes: ¿Hacia Nuevas formas de concertación Internacional?".

Ramírez, Socorro (2006) “Gobierno de Uribe y los países Vecinos”. *Análisis Político*, vol 19, no. 57. Bogotá, agosto, pp. 65-88.

Ramos, Francesca (2011) “Colombia y Venezuela, una década de relaciones conflictivas”. *Revista Razón Pública*, en línea [http://www.razonpublica.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1679:colombia-y-venezuela-una-decada-de-relaciones-conflictivas&catid=23:internacional&Itemid=32](http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1679:colombia-y-venezuela-una-decada-de-relaciones-conflictivas&catid=23:internacional&Itemid=32) (consulta 1 abril de 2011).

Rojas, Diana Marcela (2002) “La política internacional del gobierno de Pastrana”. *Análisis Político*, no. 46, mayo-agosto, Bogotá, pp. 100-136.

Salazar, Hernando “Colombia camina hacia atrás en el conflicto de la tierra”. BBC Mundo, en línea: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110325\\_colombia\\_tierras\\_restitucion\\_az.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110325_colombia_tierras_restitucion_az.shtml) (consulta 31-03-2011).

Shifter, Michael (2010), “Los Estados Unidos y Colombia: Repensar la relación”, en línea: <http://thedialogue.org/PublicationFiles/CAPITULO%204%20OBAMA.pdf>.

SIGOB, Sistema de Gestión y Seguimiento a las metas del Gobierno - República de Colombia Prensa, en línea: <http://www.sigob.gov.co/pnd/inst.aspx> (consulta 01-12-2010)

Storrs K,Larry (1998) CRS Report for Congress: Mexican Drug Certification Issues: U,S. Congressional Action, 1986-1998, en línea: <http://www.globalsecurity.org/intell/library/reports/crs/98-174.pdf> (consulta 01-02-2011)

The Inter-American Dialogue (2000): *Toward Greater Peace and Security in Colombia: Forging a Constructive U.S. Policy*, Task Force Report, no. 29.

Tickner B., Arlene y Pardo, Rodrigo (2002-2003), “En busca de aliados para la “seguridad Democrática” La política exterior del primer año de la administración Uribe”. *Colombia Internacional*, no 56-57, septiembre –junio, Bogotá, pp. 64-81.

Tickner B., Arlene (2008) “Colombia y Estados Unidos: una relación “especial”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, no 4, México, pp. 65-72.

Tokatlian, Juan Gabriel (2004) *Hacia una nueva estrategia internacional, el desafío de Néstor Kirchner*. Buenos Aires, Argentina, Grupo Editorial Norma.

Tokatlian, Juan Gabriel. “The Construction of a “Failed State”. En: *Global Politics: The Case Of Relations Between the United States and Colombia*”. *Revista Análisis Político*, en línea <[http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052008000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052008000300005&lng=en&nrm=iso)>. (consulta 10-02-2010).