

Colombia y Estados Unidos en el nuevo escenario mundial

La posición de Colombia y Estados Unidos dentro del nuevo escenario mundial determina las alternativas para el manejo de sus relaciones y permite entender el origen de los factores que han contribuido a su deterioro. Estados Unidos se ha fortalecido como potencia mundial de mayor influencia, mientras que Colombia ha pasado a constituirse en un "país problema". El combate contra el tráfico internacional de drogas ilícitas, que forma parte de la agenda global de las naciones, es considerado por los dos países como parte esencial de sus intereses nacionales y es, actualmente, el principal desafío para la relación bilateral.

COLOMBIA: PAÍS CONSIDERADO MODELO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ORDEN INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA

Colombia jugó un papel respetable en la construcción del orden internacional al final de la Segunda Guerra Mundial. No obstante algunos desacuerdos, como la oposición al derecho de veto para los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Colombia participó activamente

en el diseño de la ONU y de la OEA, así como en la elaboración del TIAR. De la misma manera, desde el comienzo de sus actividades colaboró estrechamente con el Banco Mundial y operó dentro de las formulaciones del Fondo Monetario Internacional. Pronto obtuvo reconocimiento como un país que se distinguía por el manejo prudente de su economía.

Como resultado de la Revolución Cubana en 1959, Colombia reforzó su alineamiento contra el comunismo y, en consecuencia, apoyó las estrategias y mecanismos institucionales que se acordaron en la Conferencia de Punta del Este en 1961.

La conducta de Colombia le mereció el apoyo de Estados Unidos, que se reflejó en la estrecha relación con la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). En la década de los sesenta se hablaba de Colombia como la vitrina (*show-case*) de las estrategias que entonces se pusieron en marcha.

Además, Colombia participó en fuerzas multilaterales, por lo general bajo el auspicio de Naciones Unidas. Así lo hizo en la Guerra de Corea a principios de los cincuenta, donde

fue el único país latinoamericano que envió tropas de combate. Luego estuvo presente en la Fuerza de Paz de Naciones Unidas para Suez en 1957; en la Fuerza Multilateral de Observadores (MFO) que se originó en los acuerdos de Camp David para el Medio Oriente en 1979. Recientemente, ha participado en mecanismos de conservación de la paz en Camboya, Angola, Croacia y El Salvador con fuerzas de policía y en el desminado de Centroamérica con unidades militares.

Al lado de este rol en el funcionamiento del orden internacional de la Posguerra, Colombia se distinguió por su estrecha alianza con Estados Unidos, líder de la coalición construida para llevar a cabo la estrategia de contención del comunismo y la Unión Soviética. En ciertas ocasiones, su actitud tuvo altos costos internos como cuando enfrentó, en 1979-1980, la aspiración cubana a formar parte del Consejo de Seguridad.

Si algo ha caracterizado a Colombia es su tradición legalista, en ocasiones exagerada y excepcional en América Latina. La independencia de sus jueces es reconocida y sobresaliente el control de constitucionalidad, no obstante la ineficacia del sistema judicial.

El respeto al derecho internacional ha primado en las relaciones exteriores de Colombia. Cabe resaltar que, tradicionalmente, han predominado los expertos en derecho internacional sobre los especialistas en política internacional.

Colombia llevó al escenario mundial su vocación por la legalidad. Actuó como una especie de "potencia moral", o sea, una nación que buscaba fortalecer su posición a nivel internacional mediante la defensa de principios jurídicos que no dependían de circunstancias o de factores coyunturales. Colombia ha tenido una fidelidad tradicional a los procedimientos legales y pacíficos para la superación de conflictos internacionales y nunca ha tenido actitudes

que se puedan considerar una amenaza para sus vecinos, grandes o pequeños.

En esta misma línea se ha orientado su política frente a la inversión. En la historia colombiana no aparecen expropiaciones forzosas ni atropellos de otra naturaleza. La forma rigurosa como asumió el pago de la deuda internacional en épocas en que la suspensión de pagos fue generalizada, corroboró el comportamiento basado en la credibilidad internacional y el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Por otra parte, el fenómeno de la corrupción jamás alcanzó las dimensiones de otros países de la región. En Colombia se conservó la llamada austeridad republicana que hizo de la sencillez en el estilo de vida una fuente de prestigio y honor.

Estas fueron las características de Colombia como país modelo en la época de la posguerra: tradición democrática y electoral, acatamiento al derecho internacional y a la solución pacífica de conflictos, manejo económico responsable, respeto a la inversión extranjera y a sus compromisos internacionales, como el pago de su deuda. Colombia era considerada, en esencia, un buen ciudadano de la comunidad internacional de naciones y esa excepcionalidad fue funcional para su desarrollo. Si bien no hubo nunca un tratamiento especial por parte de la comunidad mundial hacia Colombia, todo lo anterior le generó confianza, respeto y, en situaciones difíciles, una comprensión razonable.

COLOMBIA: PAÍS PERCIBIDO COMO DISFUNCIONAL EN EL REORDENAMIENTO INTERNACIONAL DE LOS NOVENTA

Las drogas ilícitas irrumpieron en la historia para alterar las costumbres tradicionales y generar inestabilidad. En 1979, Colombia firmó el Tratado de Extradición con Estados Unidos

sin que su negociación y ratificación dieran lugar a controversias mayores. En 1982, el presidente Belisario Betancur (1982-1986) anunció que no extraditaría nacionales. Esto no generó el rechazo por parte de la opinión pública nacional que habría sido de esperarse, de acuerdo con la tradición histórica frente al cumplimiento de los tratados. Tampoco produjo manifestaciones de inconformidad por parte de Estados Unidos.

Posteriormente la Corte Suprema de Justicia adoptó decisiones que hicieron inaplicable el tratado de extradición. La Corte, a pesar de las intimidaciones, había mantenido hasta diciembre de 1986 la jurisprudencia tradicional que la inhibía para pronunciarse en materia de tratados internacionales. Pero en esa fecha, luego del holocausto del Palacio de Justicia en noviembre de 1985 en el cual fue sacrificada la mitad de los miembros de la Corte Suprema, cambió su posición: acudió a un tecnicismo jurídico que no tenía que ver con la voluntad política del Congreso y del ejecutivo de cumplir los compromisos adquiridos por la nación y declaró inexecutable la ley que había incorporado el tratado a la legislación interna. En su fallo, la misma Corte insinuó la vía jurídica para enmendar el vicio que invalidaba la ley aprobatoria (la sanción había sido hecha por el ministro delegatario de funciones presidenciales y no por el Presidente de la República). Sin embargo, la misma Corte, más adelante, declaró inconstitucional la nueva sanción de la ley por parte del presidente Barco.

Después vendría una tortuosa historia que culminó con la imposibilidad jurídica de aplicar la extradición de nacionales a pesar de que el tratado, a la luz del derecho internacional, se considera todavía vigente. La culminación se dio en la Asamblea Constituyente de 1991 cuando una mayoría abrumadora aprobó el Artículo

35 que establece la prohibición de la extradición de nacionales.

En los años anteriores el país había vivido la peor época de violencia, esta vez caracterizada por acciones terroristas desatadas por los carteles de la droga para presionar a la nación y convertir los compromisos internacionales en materia de extradición en letra muerta. Habían estallado bombas en aviones, centros comerciales y calles de los principales centros urbanos del país. En vísperas de la Asamblea Nacional Constituyente el llamado Cartel de Medellín había secuestrado simultáneamente a un conjunto de prestatos ciudadanos como método de presión contra la extradición y en la propia Asamblea –diseñada como mecanismo para modernizar el sistema político y fortalecer su legitimidad– se denunciaron acciones del narcotráfico para terminar con la extradición. La prohibición constitucional de extraditar colombianos de nacimiento fue recibida sin demasiada oposición no sólo porque se consideraba como un camino para dejar atrás el terrorismo que había sacudido al país sino porque de alguna manera reflejaba una opinión mayoritaria de la ciudadanía.

Las organizaciones criminales de las drogas fueron aumentando su capacidad perturbadora. Contaminaron la vida política, económica y social, permearon a las guerrillas y propiciaron el paramilitarismo. Estimularon también una subcultura mafiosa que premió el enriquecimiento fácil y a cualquier precio, hicieron del despilfarro y de la ostentación un estilo de vida, penetraron la política, la economía y la sociedad. Y, finalmente, afectaron las relaciones con Estados Unidos.

Esa subcultura mafiosa encontró en el fraccionamiento de los partidos políticos, en

el clientelismo y en la impunidad un caldo de cultivo que propició los más diversos comportamientos corruptos en las ramas del poder público, incluidas las fuerzas de seguridad y en importantes sectores de la sociedad. El secuestro, el sicariato, la intimidación, el chantaje y el soborno, se entronizaron como herramientas de poder en su descabellado intento por imponer su propia ley, en sus propios términos, para asegurar inmunidad para ellos y para sus comportamientos criminales.

A pesar de las inmensas dificultades internas y de la debilidad de un aparato estatal y de una estructura económica y social ya penetrados por las organizaciones criminales, durante las Administraciones Betancur, Barco y Gaviria se hicieron esfuerzos para detener la descomposición institucional.

ADMINISTRACION BETANCUR:

- Iniciación de los diálogos de paz y suscripción de acuerdos iniciales de cese al fuego con grupos insurgentes.
- Reforma constitucional para introducir la elección popular de alcaldes.
- Aplicación de la extradición a partir de 1985.
- Comienzo del proceso de ajuste económico para, entre otros propósitos, impedir una inminente crisis cambiaria hacia finales de 1984.

ADMINISTRACION BARCO:

- Estrategia de paz institucionalizada para negociar la desmovilización de grupos guerrilleros y su incorporación a la vida civil; el éxito mayor fue el acuerdo definitivo de paz con el M-19.
- Lucha frontal contra las organizaciones criminales, que incluyó la aplicación de la extradición con base en diferentes instrumentos jurídicos y que, en su momento, fue reconocida

en el exterior. Esta actitud dio lugar a que la comunidad internacional, en el contexto del principio de responsabilidad, iniciara la tramitación de diversas formas de cooperación. Entre éstas, la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) aprobada por el Congreso de Estados Unidos en diciembre de 1991, después de haber sido abolida la extradición de nacionales por la Constitución de 1991, y el otorgamiento en 1990 del Sistema General de Preferencias-Drogas (SPG-Drogas) por parte de la entonces Comunidad Económica Europea.

- Iniciación del proceso gradual de internacionalización de la economía a partir de marzo de 1990.
- Esfuerzos para fortalecer la democracia (esquema gobierno-oposición) y puesta en marcha del mecanismo para modernizar el Estado y la política por la vía de una Asamblea Constituyente.

ADMINISTRACION GAVIRIA:

- Rediseño de la lucha contra las drogas mediante la combinación de la extradición y de la denominada política de sometimiento a la justicia para buscar el desmantelamiento y castigo de las organizaciones criminales.
- Continuación de las negociaciones de paz, exitosas con algunos grupos como el Quintín Lame, fracciones del Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y la Corriente de Renovación Socialista.
- Modernización económica: apertura, reforma estructural y privatización.
- Reforma del Estado por la vía de la Asamblea Constituyente y de las amplias facultades que ésta le otorgó al ejecutivo.

Todo indicaría que Colombia habría adoptado no sólo las medidas necesarias

para atender las demandas nacionales sino las más exigentes pautas de la comunidad internacional. En plena Posguerra Fría, Estados Unidos aceptó la estrategia anti-drogas y la forma como los graves problemas de la democracia colombiana se afrontaban con más democracia y no, como se había intentado en otros países, con medidas autoritarias.

Aunque el alcance de las transformaciones institucionales en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 habían sido amplias y profundas, su aceptación y desarrollo no han sido satisfactorios.

La Constitución, que había sido impulsada como una fórmula de pacificación, ha sido evaluada por algunos con severidad al no verse un cambio perceptible en la reducción de la violencia. Por su parte, el fenómeno de las drogas ilícitas, al instaurar una subcultura mafiosa, le quitó espacio a la cultura del respeto a los derechos y a la tolerancia que constituyen la base de la Constitución de 1991. Además, el amplio escepticismo que predomina frente a los asuntos públicos ha provocado que los mecanismos de participación adoptados por la Carta no hayan sido valorados ni aprovechados en todo su potencial por la ciudadanía.

De otra parte, la persistente debilidad estatal, el insuficiente desarrollo institucional, la crisis de las finanzas públicas, la baja participación ciudadana en la conducción de los asuntos públicos, el caciquismo partidista, la activa presencia guerrillera y la influencia del poder de la criminalidad organizada vinculada a las drogas, no sólo han impedido alcanzar resultados susceptibles de usufructuar con la descentralización político-administrativa, como es el caso de un mejor escrutinio ciudadano de la gestión pública sino que, además de no corregirse, atentan contra la profundización y perfeccionamiento del mismo proceso descentralizador.

La transformación en el Estado y la sociedad no se completó, además, porque el Congreso elegido en 1991 no compartió plenamente el modelo institucional, político y económico de la nueva Constitución, no obstante haberse originado en una decisión de la Asamblea que revocó el mandato de los parlamentarios elegidos en 1990 y convocó a nuevas elecciones. Lo mismo ha ocurrido con el Congreso elegido en 1994. En varias ocasiones el poder legislativo ha intentado contrarreformas a la Constitución de 1991 y algunas de las que han prosperado – readopción del sistema de suplentes, modificaciones al uso de las transferencias para la descentralización– han desvirtuado su espíritu. Similares actitudes se registran por parte de otros organismos del poder público como la Corte Suprema y el propio poder ejecutivo; y en ambos casos sus iniciativas no han prosperado, manteniendo una incertidumbre sobre la vigencia de la Constitución.

Paralelamente, la crisis política derivada del ingreso de dineros del Cartel de Cali a la campaña presidencial del candidato liberal Ernesto Samper marcó un período de inestabilidad institucional y debilitó las posibilidades de acción del gobierno. El mantenimiento de la estabilidad se convirtió en el objetivo esencial y fue prioritario sobre la reforma política.

La crisis generó, en algunos, la percepción de que los recientes cambios constitucionales poco o nada han servido para fortalecer la estabilidad. Aquella se ha desarrollado en medio de las transformaciones creadas por la nueva Constitución.

Los instrumentos judiciales utilizados en las investigaciones son producto del nuevo ordenamiento jurídico. La eliminación de la institución de la inmunidad parlamentaria, la cual fue sustituida por un fuero especial ante la Corte Suprema de Justicia,

es uno de los elementos derivados de la nueva Constitución que han facilitado la batalla de los magistrados contra la corrupción política. El Ministerio de Defensa en manos civiles significó un escalón entre el Presidente y las Fuerzas Armadas, que le permitió a éstas independizarse de la crisis, cuestión que hubiera sido más difícil con un ministro militar.

La crisis, en síntesis, ocurrió en medio de la transición de la sociedad colombiana, cuando no existía una conciencia ni en el sector público ni en el privado sobre la importancia y urgencia de prepararse para afrontar las oportunidades y el desafío de la globalización, cuando la falta de credibilidad en los partidos era más evidente, cuando el sector privado no había asumido su responsabilidad frente a la internacionalización de la economía, y cuando la sociedad civil no había desarrollado las actitudes, la conciencia y los recursos para hacer uso de los nuevos mecanismos de participación. En la transición colombiana, en fin, se hicieron evidentes las incongruencias, vacíos y fallas estructurales que han puesto en entredicho el proceso de acoplamiento al nuevo esquema internacional de la Posguerra Fría.

Un esquema en el que la comunidad de naciones está comprometida con una agenda global que proclama la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos, la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen internacional organizado, la transparencia, el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente, la erradicación de la pobreza absoluta como *desiderata* para todos sus miembros.

Las drogas pasaron a sustituir al comunismo como amenaza para la seguridad de Estados Unidos, y las guerrillas, en consecuencia, perdieron la relevancia del pasado: se consideraron otro problema doméstico.

Aunque el presidente William Clinton colocó durante la campaña presidencial un énfasis más nacional que internacional frente a las drogas, en el gobierno adoptó una aproximación que consistía en privilegiar la captura de los grandes jefes de las organizaciones criminales y en el desmantelamiento de las mismas. El Cartel de Cali figuraba como prioridad. Mientras en Colombia existía la ilusión de una negociación, en Estados Unidos no se aceptaba sino su total desmantelamiento. Bajo la nueva situación política en Estados Unidos, lo que había sido aceptable en el pasado –esto es, la política de sometimiento a la justicia– ahora se rechazaba y se consideraba impedimento para una relación bilateral normal.

El escándalo sobre la financiación de campañas electorales en Colombia, para algunos miembros del Congreso y para la del candidato presidencial Ernesto Samper, despertó los peores temores de la Administración Clinton sobre lo que estaba ocurriendo en el país. El reconocimiento de la lucha colombiana contra las drogas y el crimen organizado se desvaneció, las ambigüedades se transformaron en sospechas y, luego, en convicciones.

El gobierno de William Clinton comenzó a visualizar la posibilidad de una democracia delictiva en Colombia y su caracterización como una narcodemocracia tuvo amplia aceptación en diferentes círculos de Estados Unidos. Los diagnósticos sobre Colombia se construyeron sin matices y se agotó la tolerancia frente a los mecanismos que se venían utilizando en la lucha contra las organizaciones criminales.

Colombia, para Estados Unidos, ofrecía una experiencia de la que otros podrían aprender: el enemigo interno eran las drogas ilícitas. Ellas, en combinación con terroristas y funcionarios corruptos,

podrían considerarse tan peligrosas como en su momento fueron considerados el comunismo o el fascismo. Hasta una democracia fuerte podía ser erosionada por las organizaciones del narcotráfico. La desconfianza del gobierno estadounidense hacia la Administración Samper dificultaba la cooperación. Colombia fue descertificada tres veces y sólo la primera vez, en 1995, no se hizo efectiva por razones del interés nacional de Estados Unidos.

En este nuevo contexto, los logros obtenidos en la lucha contra las drogas, y particularmente contra el Cartel de Cali, no pudieron cambiar la imagen de Colombia como un país disfuncional en el contexto internacional. Entre las iniciativas no cabalmente reconocidas figuran:

- Captura de la cúpula del Cartel de Cali.
- Erradicación aérea masiva de cultivos ilícitos.
- Aprobación de leyes de extinción del derecho de dominio de los bienes producto del enriquecimiento ilícito, de aumento de penas y de lavado de activos.
- Presentación al Congreso de una propuesta gubernamental de reforma constitucional para reintroducir la extradición de nacionales prohibida en el Artículo 35 de la Constitución Nacional.

A lo anterior, se añade una posición más beligerante de Estados Unidos sobre el tratamiento de los derechos humanos en Colombia que ha involucrado duras críticas a las Fuerzas Armadas y al paramilitarismo.

Colombia fue considerada como país sobresaliente, casi que excepcional durante la Guerra Fría y como nación comprometida con un proyecto de modernización durante la transición de la Posguerra Fría.

Ahora Colombia se ha convertido en una excepción, pero disfuncional: drogas, guerrillas, paramilitares, violación de derechos humanos, corrupción, depredación ambiental, ineficiencia estatal, fuerzas armadas desactualizadas, inadecuación de la economía, de la sociedad y del Estado al nuevo contexto internacional.

La nación colombiana ha tenido en este siglo dos grandes desafíos para su inserción apropiada, si no ventajosa, y hasta privilegiada al contexto internacional. El primero fue la oportunidad de construir el canal interoceánico en Panamá. En esa ocasión, el interés geopolítico y expansionista de Estados Unidos como potencia en crecimiento, por un lado, y el parroquialismo, la miopía de la política internacional colombiana y rencillas domésticas, por el otro, frustraron una opción histórica y única de inserción afirmativa en el escenario mundial con un activo enorme como Panamá: se perdió Panamá y Colombia se quedó sin canal. Así se postergó el comienzo del siglo XX hasta la década de los treinta y se pagó un altísimo costo por la tardía modernización del país. Ahora, en vísperas del siglo XXI, se está dejando pasar la gran oportunidad de actuar con entereza y convicción por la lucha de los ideales propios de una sociedad civilizada y respetable, asumiendo con coraje la lucha contra el crimen organizado y cualquier forma de impunidad, la estricta observancia de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la plena vigencia de la ley y de un Estado de derecho y, en síntesis, la construcción de una sociedad más justa, equitativa y próspera para sus habitantes.

En resumen, Colombia quedó atrapada en las dificultades derivadas de la transición que vivía la comunidad internacional y las propias de su sociedad nacional.

Conjunción tan desafortunada de circunstancias ha dejado a Colombia como una excepción disfuncional en el hemisferio: contaminada por el efecto corruptor de las drogas; asediada por guerrillas, paramilitares y una alta tasa de criminalidad; con un sistema de administración de justicia inoperante; con una modernización institucional, política y económica a medias; con una precaria sociedad civil; con flagrantes violaciones de los derechos humanos; con agencias públicas ambientales que no cumplen su tarea; con formas de corrupción que se alimentan de la impunidad, del clientelismo y del desentendimiento de la precaria sociedad civil.

ESTADOS UNIDOS EN EL ACTUAL CONTEXTO INTERNACIONAL

No obstante su poderío económico y militar y la solidez de sus instituciones democráticas, Estados Unidos adolece de graves problemas de civilización: es una sociedad con altos índices de criminalidad que la colocan como la más violenta entre las naciones desarrolladas; es el mayor consumidor mundial de todo tipo de drogas ilícitas; es el principal emisor de gas carbónico que afecta significativamente el medio ambiente; muestra una creciente disparidad económica y concentración de la riqueza; siendo un país multiétnico no ha podido superar la esencia de su problema racial, hoy más complejo por la presencia de nuevas poblaciones migrantes, entre varios otros.

Paralelamente, Estados Unidos es el actor más importante de la política internacional contemporánea, y es una potencia mundial y continental. Su influencia en Europa y Asia es evidente y su preponderancia en el espacio americano es incuestionable. Estados Unidos es, en vísperas del siglo XXI, el país más poderoso y de mayor influencia

en los asuntos internacionales. Si bien a nivel mundial no se manifiesta una hegemonía absoluta de Estados Unidos por la complejidad y contradicción del escenario geoestratégico, en el nivel hemisférico se tiende a reafirmar su hegemonía. Este hecho es fundamental para apreciar con realismo los márgenes de maniobra, los grados de autonomía y el potencial poder negociador de Colombia.

La ausencia de posturas contestarias por parte de la Unión Europea, Rusia, Japón y China le ha brindado a Estados Unidos una ubicación privilegiada para la institucionalización de las nuevas "reglas de juego". Eso, a su vez, le ha permitido configurar normas y regulaciones internas con la pretensión de aceptación externa (como la Ley Helms-Burton). También le permite concretar acuerdos y compromisos multinacionales; o abstenerse de hacerlos efectivos sin que se vea penalizado por no observarlos; o realizar inconsultamente acciones unilaterales aún en contra de lo postulado a nivel multilateral, como el proceso anual de certificación en materia de drogas.

El nuevo escenario hemisférico se caracteriza por una cierta uniformidad en las "reglas de juego" en y entre los países y por una actitud más unilateral de Estados Unidos. En diciembre de 1994, en la Cumbre de Miami, 34 jefes de Estado y de gobierno del hemisferio suscribieron la Declaración de Principios y el Plan de Acción de las Américas en los que se definen parámetros claros para las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica y el Caribe

Washington desempeña una función de liderazgo en el continente. La Iniciativa Brady y el Plan Baker en los ochenta, la Iniciativa Bush para las Américas en 1990 y la Cumbre de las Américas en 1994 han sido catalizadores e hilos conductores en la configuración de

dicho liderazgo. América Latina y el Caribe, por su parte, han buscado un mayor reconocimiento de sus inquietudes y necesidades económicas, sociales y políticas. En ese sentido, la Declaración de Principios de la Cumbre de 1994 sintetiza el vínculo deseado entre Estados Unidos y Latinoamérica y el Caribe: preservar y fortalecer la comunidad de democracias en las Américas; promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación en el continente; garantizar la sostenibilidad del desarrollo y conservar el ambiente natural para las generaciones futuras.

- El primer principio corresponde a la esfera política propiamente dicha y, en determinada medida, a la esfera de la seguridad. Sus principales ámbitos de realización en el Plan de Acción son: el fortalecimiento de la democracia, la promoción y protección de los derechos humanos, el robustecimiento de la participación comunitaria, la lucha contra la corrupción, el combate a las drogas ilegales y las modalidades de criminalidad relacionadas, y la eliminación del terrorismo internacional, de la inseguridad nacional y la construcción de la confianza mutua.
- El segundo principio se asocia con la esfera económica. Sus principales ámbitos de realización en el Plan de Acción son: la conformación del ALCA, el desarrollo y liberalización de los mercados de capitales, la construcción de una infraestructura hemisférica, la cooperación energética, el desarrollo de las telecomunicaciones y de la base informática, la colaboración tanto en ciencia y tecnología, como en el campo del turismo.
- El tercer principio se expresa en las esferas política y cultural. Sus principales ámbitos de realización en el

Plan de Acción son: el acceso universal a la educación, el acceso equitativo a servicios básicos de salud, el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad y el apoyo a la microempresa.

- El cuarto principio se enmarca en la esfera económica directamente y, de manera indirecta, en la cultural. Sus principales ámbitos de realización en el Plan de Acción son: la asociación para el uso de la energía, para la preservación de la biodiversidad y para la prevención de la polución.

La posición de Estados Unidos en el mundo se reafirma esencialmente con la supremacía del modelo democrático y del esquema capitalista en la Posguerra Fría, de tal forma que eso le garantiza una fuerte influencia y le permite ejercer, en especial en el hemisferio americano, una evidente hegemonía. Es previsible, en consecuencia, que en los asuntos que más le interesan, Estados Unidos continúe actuando con medidas unilaterales y con prácticas abiertamente intervencionistas. Junto al unilateralismo, sobresale la propensión a utilizar sanciones, más que incentivos, para modificar el comportamiento de otros países cuando los considera atentatorios para sus intereses.

La vocación imperial de Estados Unidos en las Américas lo llevará a mantener la aspiración de fijar las "reglas del juego" que delimitan el margen de acción de un gran conjunto de países desprovistos de recursos de poder significativos. Naturalmente, este comportamiento imperial de todas maneras encuentra limitaciones en los problemas de gobernabilidad internos de Estados Unidos.

Las posiciones de Estados Unidos frente al mundo, además, se determinan en buena medida por su realidad doméstica, lo cual le otorga un lugar desproporcionadamente relevante a la política interna y electoral.

En ese sentido, la cooperación, la equidad, la reciprocidad y la aceptación de la corresponsabilidad no son las notas distintivas de la conducta estadounidense, en particular frente a los países menos industrializados. En el caso de las drogas ilícitas no es previsible por lo tanto que Estados Unidos se empeñe realmente en alterar su actual participación como mayor consumidor y centro de lavado de dinero. Al menos, no es visible que su política antidrogas renuncie a la tentación de trasladar los costos de la lucha a los países productores, ni que los instrumentos unilaterales dejen de ser preferidos a los de tipo multilateral. Solamente la evidencia de que los costos políticos de la doble moral y de la unilateralidad sean significativos dentro de la competencia doméstica estadounidense -como está ocurriendo con el proceso de certificación- podría abrir nuevamente un espacio para alternativas diferentes de las que han predominado en los últimos años.

COLOMBIA ANTE LA GLOBALIZACION

El contexto anteriormente descrito es el escenario que determina las condiciones en las cuales se enmarca actualmente la relación entre Colombia y Estados Unidos. Algunos factores importantes son los siguientes:

- Desde mediados de la década de los noventa se ha producido una alteración jerárquica entre lo económico y lo político. Durante la crisis de la deuda en los ochenta las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica y el Caribe habían sido dominadas por la visión económica. Pero una vez resuelto parcialmente el problema de la deuda e implantado el nuevo modelo de desarrollo económico, Washington comenzó a impulsar cambios fundamentales en la esfera política: la

consolidación de la democracia, la reforma a la justicia, el cumplimiento de los derechos humanos, el fomento de un estado de derecho eficaz, el control del fenómeno migratorio y el combate a la corrupción, a las drogas ilícitas y al crimen organizado transnacional.

- La preeminencia de Estados Unidos en el hemisferio hace que su realidad interna influya decisivamente en su relación con América Latina y el Caribe. Los asuntos políticos que han cobrado relevancia reflejan, en buena medida, las realidades internas de Estados Unidos. La aceptación y apoyo del Congreso y de los medios de comunicación a políticas que favorecen una mayor cercanía con América Latina dependen de la percepción que exista sobre la democracia en los países de la región. El ejecutivo estadounidense tiene por ello incentivos para presionar ajustes institucionales más drásticos. La incidencia de la opinión pública interna de Estados Unidos en materia de configuración de un eventual ALCA será cada vez más notoria.
- Lo anterior influye sobre el proceso de toma de decisiones estadounidense respecto a América Latina y el Caribe. En el caso de países relevantes para los intereses de Estados Unidos, como Canadá y México, el proceso de adopción de decisiones está afectado por la acción de coaliciones en favor o en contra de profundizar los compromisos ya establecidos en el TLCAN o de vincular o no estrechamente algunos aspectos de la agenda bilateral de Washington con cada uno de ellos. Las divisiones entre el ejecutivo y el legislativo frente a esas dos naciones también van a ser un factor determinante en el futuro. En otros casos, como el de Colombia, el excesivo peso de las individualidades y los vaivenes

electorales puede, en una determinada coyuntura, incidir exageradamente en la determinación de actitudes y políticas. En uno y otro caso, se hace evidente la volatilidad y politización de la conducta de Estados Unidos hacia el resto del hemisferio. La dominación estadounidense en los temas de seguridad refuerza en Estados Unidos la percepción de que el hemisferio se encuentra bajo su férula. En consecuencia, para la visión estadounidense el continente en conjunto está alineado en términos generales, lo cual no exige una atención especial, con excepción acaso de algunos temas específicos.

- Los compromisos adoptados en la Cumbre de Miami no implican que se haya materializado un consenso sin fisuras. Se ha avanzado en la definición de un plan de referencia programático para guiar las relaciones hemisféricas. El acuerdo básico entre los 34 países está acompañado de posiciones divergentes que se expresan en posturas como las de Brasil, como eje fundamental del Mercosur, y se manifiestan en cuestiones como la gradualidad y espacialidad en la configuración futura del ALCA. Además, el consenso de Miami no fue el producto de una negociación entre iguales, sino de la dependencia del hemisferio respecto a Estados Unidos. La agenda de Miami no elimina las diferencias existentes en el hemisferio ni la dinámica conflictiva, tanto entre países y grupos de países como entre grupos y estratos sociales dentro de cada uno de ellos.

Una inserción de Colombia más favorable en el contexto económico internacional requiere una estrategia sistemática con la participación amplia del sector privado y de la sociedad civil y que se desarrolle de modo integral, simultáneo y propositivo.

Los siguientes son algunos elementos esenciales para una estrategia plena, activa y consistente:

Estados Unidos: individualmente es el país más importante en la posición internacional de Colombia. De ahí la prioridad estratégica de la agenda bilateral de negociaciones económicas en la política exterior colombiana.

A Colombia, por ser un país incluido en el ATPA, sólo le convendría la concesión de un margen preferencial a las importaciones de los productos estadounidenses frente a las de terceros países dentro del marco de la agenda hemisférica, en la medida en que lograra usufructuar ventajas y beneficios en otras materias, como inversión, financiamiento, transferencia de tecnología, cooperación técnica, desarrollo sostenible y preservación del medio ambiente. Por el contrario, para otros países latinoamericanos, al menos en una perspectiva más inmediata, el componente comercial podría ser el núcleo básico de sus negociaciones con el gobierno de Estados Unidos. En este punto vale la pena mencionar la pérdida de ingresos aduaneros que le significaría a Colombia, desde una perspectiva estática, la reducción unilateral de aranceles en favor de Estados Unidos –sin reciprocidad en otros campos– dado que a pesar de su apertura al exterior, el arancel promedio colombiano supera el 11%, en comparación con el 4% en el caso estadounidense.

Subregión andina: resulta fundamental para Colombia la consolidación de un espacio económico con Venezuela y Ecuador como eje central de la Comunidad Andina, para incrementar su capacidad de proyección internacional. Este objetivo se facilita si lo desarrolla un grupo coherente y con identidad propia, y lo sustenta en la fortaleza que le brinda al grupo su carácter de unión aduanera, aunque parcial e imperfecta. Es

importante coordinar iniciativas y acciones comunitarias para culminar negociaciones de un acuerdo de libre comercio con Mercosur, avanzar en el proceso de construcción del ALCA, impulsar un acercamiento conjunto en la Cuenca del Pacífico, reforzar gestiones a nivel subregional en el marco de la preferencias comerciales brindadas por la Unión Europea, y para promover el acercamiento de Panamá a la Comunidad Andina.

La presencia de un proceso integracionista como el ALCA y la simultánea existencia del TLCAN, el Caricom, la CA, el Mercosur y el MCCA, podrían generar condiciones para la disociación de las agrupaciones comerciales con menor dinámica. Por ello, si no se lograra una labor conjunta y coherente de la Comunidad Andina frente a otros acuerdos integracionistas, ésta podría verse desplazada en el proceso de construcción del ALCA. Así mismo, si se avanzara en el perfeccionamiento de una unión aduanera en el eje andino, se abriría en corto plazo una oportunidad favorable para la concertación de acuerdos de libre comercio, comenzando con el Mercosur.

América Latina y el Caribe: los avances de la integración regional y las perspectivas de algunas de las negociaciones en curso son elementos cruciales para Colombia.

La definición de los vínculos con Mercosur es de especial importancia no sólo por consideraciones comerciales y económicas, sino también por lo que puede llegar a significar en términos estratégicos para la negociación del ALCA. Un acuerdo CA-Mercosur dependerá en última instancia, en el caso de Colombia, de que se evite caer en incoherencias y distorsiones entre los procesos de inserción a los mercados regionales vecinos y al escenario internacional. De lo contrario, se corre el riesgo de debilitar el eje andino.

Dentro de la estrategia colombiana de integración, además, América Central y el Caribe constituyen una región fundamental para lograr una mejor posición de cara a las negociaciones hemisféricas. El despliegue conjunto con Venezuela en esta materia es vital y puede colocar a los dos países como puentes entre la zona andina y la zona centroamericana-caribeña.

Otras regiones claves: se debe avanzar en el acercamiento efectivo de la Comunidad Andina con la Unión Europea, con mayor razón ante los positivos avances observados por otros grupos subregionales del hemisferio, como es la celebración del acuerdo marco entre la UE y el Mercosur. El uso de las preferencias comerciales otorgadas a la Comunidad Andina desde 1990 (SGP-Drogas) por los países que conforman hoy la UE es una opción muy favorable que debe complementarse con una política para la atracción de inversión.

Con la irrupción de varios países del este del Asia en el escenario económico internacional se han venido dando importantes cambios en la estructura y composición de los principales bloques comerciales y en las condiciones de competencia en el mercado mundial. De ahí la necesidad política y económica de reforzar los lazos comerciales, financieros y tecnológicos y de colaboración diplomática con esas naciones, siendo la búsqueda por una vinculación a la APEC uno de los caminos disponibles más relevantes para avanzar en esa dirección. Como es sabido, aparte de Canadá y Estados Unidos, Chile y México en su condición de países latinoamericanos miembros están preparando ofertas no-recíprocas de liberalización comercial dentro del proceso de alcanzar el libre comercio entre los países de la APEC con antelación al año 2020. En esa dirección, convendría que se aunaran esfuerzos entre

Colombia, Ecuador y Panamá para gestionar su membresía a partir de 1999, al momento en que la APEC levante la decisión de no permitir el ingreso de nuevos socios. Por lo pronto, el sector privado debe aprovechar la oportunidad que le ofrece ser miembro pleno del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC).

En resumen, la búsqueda de una autonomía en el campo externo por parte de Colombia, es potencialmente alcanzable mediante un proceso combinado de diversificación de sus relaciones con la comunidad internacional y de reconstitución de los lazos con Estados Unidos. A su vez, dicha autonomía se materializa mediante una política exterior sustentada en principios fundamentales y fortalecida por el consenso político interno.

El sistema internacional contemporáneo establece unas “reglas de juego” -normas, valores, mecanismos y expectativas- que conducen a que los Estados y otros agentes no gubernamentales adapten su comportamiento a un marco regulatorio general. Colombia no es una excepción y, por lo tanto, debe tener en cuenta al menos tres principios fundamentales en su política exterior:

- Defensa y promoción verdadera del derecho internacional, en especial en cuanto al cumplimiento de buena fe de los compromisos internacionales, conocido como *pacta sunt servanda* y la resolución pacífica de las controversias. Propiciar la universalidad, simetría y legitimidad en la aplicación del derecho.
- Opción clara por la cooperación en las relaciones internacionales y no por la confrontación. Aceptar el aporte externo -tanto estatal como de las organizaciones no gubernamentales- en la solución propia de algunos de los graves problemas internos.
- Concertación entre el Estado y la sociedad civil en la política internacional para garantizar la satisfacción de los intereses nacionales. Fortalecer la complementación del sector público y de los diversos segmentos ciudadanos en el frente exterior.

En consecuencia, Colombia requiere un consenso ampliado en política exterior en general y en cuanto a Estados Unidos en particular. Dicho consenso hará posible que el país no sea un actor pasivo del proceso globalizador y que su comportamiento pueda contribuir, incluso, a un desarrollo más democrático de la globalización.

