

Agenda e instituciones

DROGAS ILCITAS Y CRIMEN ORGANIZADO

Existe consenso internacional sobre el efecto que la prohibición de las drogas psicotrópicas tiene sobre la altísima rentabilidad del negocio y, en consecuencia, sobre la persistencia y expansión del fenómeno de las drogas.

De allí que la estrategia internacional haya oscilado entre disminuir la rentabilidad o bien por la vía de contemplar diferentes formas de descriminalización o por la de atacar frontalmente el consumo y/o la producción y tráfico. Al respecto no existe un consenso y la discusión continúa.

La opción de legalizar de manera inmediata y sin ningún tipo de institucionalidad y concertación tiene escasa utilidad y viabilidad. Sin embargo, alternativas de descriminalización progresivas, selectivas, reguladas y consensuales cuentan con una opinión favorable en ciertos ámbitos internacionales.

Colombia no puede ni debe proponer una estrategia en esta dirección. Primero, porque no son claros los efectos de salud pública en grandes grupos humanos; en especial para los sectores jóvenes y para los grupos más vulnerables. Segundo, porque ello estigmatizaría a Colombia en forma irreversible y podría aislarla aún más. Y tercero, porque la legalización, la descri-

minalización o la despenalización están más referidas a fenómenos que se dan en los polos de consumo y demanda y no en los centros de producción, transformación y tráfico. En la medida en que la rentabilidad se da en la fase final del fenómeno, la mayor ganancia está en los núcleos de consumo y no en otras partes.

En la geopolítica de las drogas ilegales Estados Unidos ocupa un lugar preeminent. Ante todo es portador de una tradición prohibicionista militante y es el principal mercado mundial de sustancias psicoactivas naturales y sintéticas.

En su territorio se realizan las mayores ganancias con la venta de drogas (aproximadamente, por ejemplo, el kilo de cocaína se negocia en el Putumayo o el Guaviare entre 500 y 700 dólares, deja la frontera de Colombia a 1.200 dólares, llega a Miami a 20.000 dólares, arriba a Chicago con un precio al por mayor de 32.000 dólares y se vende al detal por 158.000 dólares). Allí se generan igualmente una serie de actividades ligadas al negocio de los estupefacientes: precursores químicos, armas de fuego livianas, lavado masivo de divisas. En Estados Unidos se ubica la mayor burocracia antinarcóticos con interés de autoperpetuación y espíritu de cruzada, no exenta de los obvios riesgos de corrupción.

La importancia de la seguridad externa estadounidense definida en términos

anticomunistas, hacía que Washington colocara el asunto de las drogas en un lugar secundario, aunque en el discurso ocupara un sitio destacado. Paralelamente, la relevancia relativa de Colombia en el plano hemisférico y el incremento de los vínculos comerciales y financieros entre los dos países en los setenta y los ochenta incidieron para que los lazos bilaterales se fortalecieran, a pesar de los desacuerdos coyunturales.

Durante la Guerra Fría Colombia nunca fue sometida a la marginación internacional por cuenta de los narcóticos. Al respecto el país podía tener un comportamiento inconsistente o insuficiente para Estados Unidos, pero Washington convivía con ello. Por último, los gobiernos nacionales asumían costos internos elevados al identificarse tan cercanamente con la política antidrogas de Washington -particularmente por la aplicación de la extradición-, lo cual explicaba aún más el apoyo de Estados Unidos a Colombia a pesar de divergencias menores o transitorias.

En esencia, hasta comienzos de la década de los noventa fue posible para Colombia una internacionalización con algunos beneficios y sin graves costos, por su problema de drogas. En la lucha internacional contra los narcóticos Colombia era un país indispensable. Pero desde el punto de vista de Estados Unidos, la situación ha variado radicalmente: Colombia tiende ahora a convertirse en un obstáculo para alcanzar una salida al problema de la criminalidad transnacional organizada al transformarse en un santuario del narcotráfico. Washington empieza entonces a aplicar su capacidad para imponer las "reglas de juego" que debe aceptar el país en el combate antidrogas. Esta situación ha significado para Colombia la pérdida en su capacidad de manejo frente a este problema en el corto plazo.

En realidad, en el asunto de las drogas ilegales todavía priman visiones estrechas y actitudes individuales. En Estados Unidos sobresale un fuerte unilateralismo que opera en contravía de opciones multilaterales y de formas bilaterales de cooperación. Como consecuencia, más que alternativas convergentes se están generando ahora tensiones adicionales en el tratamiento del tema. El consenso que pretende Washington en la actualidad sólo es viable si la comunidad internacional sigue sus dictados, lo cual es contraproducente y nocivo.

Tanto para Colombia como para Estados Unidos, sin embargo, es indispensable construir un esquema de cooperación para enfrentar el problema de las drogas. Este debe basarse en un entendimiento realista de la naturaleza transnacional del fenómeno y de una distribución de responsabilidades, beneficios y costos entre los países afectados. Son esenciales los principios de reciprocidad, equidad y corresponsabilidad.

La conducción de una agenda bilateral regida bajo tales premisas impone serias exigencias en todos los aspectos de las relaciones entre los dos países, que van desde la especificación de los ámbitos de acción a la definición del enfoque de tratamiento de los problemas en cada uno de los países, al diseño particular de las políticas gubernamentales, a la asignación de responsabilidades entre instituciones encargadas de la aplicación de políticas y hasta la selección de instrumentos y mecanismos operativos.

Desafortunadamente, la insuficiencia de criterios objetivos previamente especificados, la arbitrariedad sobre el grado de importancia asignado unilateralmente por una de las partes -en respuesta a presiones domésticas de índole política- y la inadecuada utilización de políticas y mecanismos institucionales -aplicación de

sanciones indiscriminadas-, entre otros factores, atentan contra la eficacia del propio esquema de cooperación al propiciar la generación de impactos perversos con respecto a los objetivos propuestos y la reproducción de contradicciones en la valoración de las políticas y sus resultados. Además de que Estados Unidos, como mayor consumidor de drogas en el mundo, no puede eludir su responsabilidad ni hacer señalamientos unilaterales.

Por el contrario, este tipo de fallas es el que ha venido agudizándose con el esquema de tratamiento por parte de Estados Unidos -como el de la certificación y el enfoque sancionatorio en el caso del combate contra el crimen internacional organizado- y de ahí la necesidad de un profundo replanteamiento conjunto de la estrategia bilateral e internacional. Un replanteamiento que permita dejar atrás la politización de la estrategia antidrogas y el señalamiento de culpables para, en su lugar, avanzar en la construcción de mecanismos eficaces que disminuyan los niveles de consumo, tráfico, procesamiento, cultivo y lavado de activos.

DERECHOS HUMANOS

Uno de los índices más demostrativos del deterioro de la situación colombiana, en el marco de las múltiples violencias, es la aterradora cifra de violación de derechos humanos. A la par que se presentan cerca de 30.000 homicidios al año, los índices de impunidad por los delitos cometidos son alarmantes. En el centro de lo anterior está un conflicto interno armado que se ha prolongado por medio siglo; el cual ha sido potencializado por el problema de las drogas. Este ha contribuido especialmente a la creación de grupos paramilitares, al crecimiento y fortalecimiento de las organizaciones guerrilleras y a una contrarreforma agraria en las más ricas

regiones del país. Ello ha tenido graves impactos sobre amplios sectores de la población, no sólo en cuanto a la vulneración del derecho a la vida, libertad e integridad por parte de la fuerza pública, paramilitares y guerrilla, sino también por la situación de desplazamiento forzado de población rural a centros urbanos, que se calcula asciende en la actualidad a más de 940.000 personas y tiende a incrementarse.

No obstante lo anterior, el conjunto de la sociedad no se ha percatado de la gravedad de la situación con respecto a los derechos humanos. Es cierto que organizaciones no gubernamentales y algunos otros sectores políticos y sociales desde hace ya un tiempo vienen denunciando este dramático problema. Es cierto también que en el sector oficial se han creado instituciones como la Consejería Presidencial para Derechos Humanos y la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior; que la Fiscalía ha creado la Unidad de Derechos Humanos y que la Constitución de 1991 estableció una serie de garantías para su protección e instituciones como la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, las cifras muestran un empeoramiento de la situación.

Los derechos humanos se han constituido en un tema central de la comunidad internacional. Mientras la democracia se proyecta y se asienta como sistema político, los derechos humanos se colocan en el centro en la medida en que son un pilar fundamental para proteger a los individuos, a las comunidades y a la colectividad contra la arbitrariedad y el uso ilegal de la fuerza por parte del Estado o de los gobernantes. No se concibe la democracia sin la existencia de los derechos humanos y es precisamente en la democracia donde estos pueden protegerse, desarrollarse y realizarse. A la deficiente protección de los derechos humanos por parte del Estado colombiano se suma el irrespeto de los derechos

fundamentales por parte de diversos actores no gubernamentales armados.

En la medida en que la democracia colombiana adolece de profundas fallas, se manifiesta con vigor la crisis de los derechos humanos, no sólo por la reiterada violación del más fundamental de ellos, que es el derecho a la vida, sino por la ausencia de cumplimiento del catálogo de derechos políticos, económicos, sociales y culturales consagrados en la Constitución Nacional que claramente incorpora los contemplados en los tratados internacionales ratificados por Colombia en esta materia.

La institución de la tutela ha sido un recurso eficaz que cuenta con una amplia acogida por parte de la sociedad y que ha venido protegiendo una gama diversa de derechos. Así se ha ido creando una cultura más sensible a su promoción y respeto. Más de 100 000 acciones de tutela en un período de cinco años constituyen un buen testimonio sobre la bondad de esta institución.

Estados Unidos ha convertido los derechos humanos en un asunto importante de su política exterior. Durante la Guerra Fría, el tema se vio mediatizado y limitado en sus aplicaciones por la política pragmática de ese país para contar con aliados hemisféricos en la confrontación contra el comunismo. Pero terminada la Guerra Fría y con la aceptación extendida de la democracia, los derechos humanos han encontrado un campo propicio para su aplicación y extensión. En desarrollo de su política internacional de derechos humanos, Estados Unidos ha establecido un procedimiento de evaluación que consiste en que el 31 de enero de cada año el Secretario de Estado debe transmitir a la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado un informe completo sobre los derechos humanos reconocidos internacionalmente, respecto a los países que reciben asistencia

de Estados Unidos y sobre todo los países miembros de Naciones Unidas (Sección 116 (d) y 502 (b), de la Ley de Asistencia Externa de 1961, enmendada, y la sección 505 (c) de la Ley de Comercio de 1974).

Cabe destacar, sin embargo, que en el ámbito no gubernamental, la preocupación por los derechos humanos en Colombia ha sido una nota persistente de organizaciones como el *Washington Office on Latin America* (WOLA) y *Human Rights Watch* desde los ochenta. Sus importantes informes sobre el país permitieron, entre otros, estrechar los contactos entre actores civiles estadounidenses y colombianos preocupados por el estado deplorable de los derechos humanos en Colombia.

En cuanto a la ayuda militar, una disposición reciente estableció que no pueden suministrarse fondos a ninguna unidad de las fuerzas de seguridad de un país extranjero si el Secretario de Estado tiene pruebas para creer que dicha unidad ha cometido graves violaciones de derechos humanos, a menos que ese país esté tomando medidas para juzgar a los infractores (Enmienda Leahy del 30 de septiembre de 1996). Así mismo, Estados Unidos viene desarrollando diferentes procedimientos para vigilar la conducta de otros Estados en cuanto a las drogas, la protección del medio ambiente, etc.

La acción unilateral del gobierno de Estados Unidos debilita la legítima jurisdicción de los organismos especializados de las agencias multilaterales como la ONU y la OEA; las cuales deberían ser fortalecidas sistemáticamente. Ello le daría mayor eficacia al papel de estos organismos en su lucha por promover y proteger los derechos humanos.

COMERCIO, INVERSIÓN Y FINANZAS

Estados Unidos es el país más importante para las relaciones económicas interna-

cionales de Colombia. Además de su preeminencia en el hemisferio, su economía es la más grande y avanzada en el contexto mundial.

Si las relaciones con Estados Unidos se midieran sólo por el intercambio comercial y los flujos de inversión, bastaría con registrar que cerca de un 38% del comercio legal total se realiza con ese mercado y que más del 50% de la inversión extranjera directa registrada en Colombia es de capitales estadounidenses.

Aunque las exportaciones colombianas a Estados Unidos crecieron a una tasa anual promedio del 7% durante los últimos cuatro años (en dólares corrientes), dicho mercado contribuyó con menos de un 15% del crecimiento de las exportaciones totales de Colombia. El mercado venezolano ya llegó a desplazar al estadounidense como primer destinatario de las exportaciones colombianas de bienes industriales. La composición de las exportaciones destinadas a Estados Unidos es altamente concentrada en cuatro productos de origen primario, con escasa participación de bienes industriales no tradicionales. Es así como el petróleo y sus derivados constituyen el primer producto, con una participación cercana al 40% en el total exportado al mercado estadounidense, seguido por el café y las flores (con participaciones alrededor del 10%), las confecciones y el banano (con un 9% y 3.5% respectivamente).

Además de las desventajas asociadas con una escasa diversificación de las exportaciones y una muy modesta importancia de los sectores secundario y terciario, resulta particularmente preocupante que Colombia no haya podido aprovechar adecuadamente las preferencias arancelarias concedidas por Estados Unidos en el marco del ATPA. En las exportaciones colombianas que han utilizado las preferencias del ATPA apenas cuatro productos representan cerca del 80%,

con el agravante de que el primer producto -las flores-, contribuye con más del 60%.

La evolución de la balanza comercial colombiana con Estados Unidos resulta preocupante en una perspectiva de mediano y largo plazos, si no se corrige el grave deterioro observado en los últimos años, cuando se ha pasado de un superávit en favor de Colombia de 900 millones de dólares en 1991 a un déficit creciente a partir de 1993, hasta llegar a una cuenta negativa por más 2,200 millones de dólares en 1995 (representando más de la mitad del déficit total de balanza comercial de Colombia en ese año).

Otra razón para avanzar en la consolidación de las exportaciones colombianas a Estados Unidos resulta tanto de las restricciones que impone el proceso de inserción mundial, como de la necesidad de disponer de condiciones apropiadas para el oportuno y adecuado abastecimiento de bienes de capital e insumos intermedios requeridos para el mejoramiento de la competitividad de la economía nacional.

Paralelamente, aunque Estados Unidos participa con más de la mitad de la inversión extranjera directa registrada en Colombia, su dinámica reciente deja mucho que desear. La participación de Colombia en el *stock* de inversión directa realizada por Estados Unidos en América Latina es de apenas un 5%, que resulta claramente insuficiente en el contexto regional si se compara con el 8% de participación de la población colombiana en Latinoamérica. Ello se ve agravado en el caso del sector manufacturero al mantenerse la participación colombiana en el 3%, mientras que en países como Brasil y México se llega al 25% y 49%, respectivamente.

La inversión de capitales estadounidenses está altamente concentrada en unas pocas ramas de la industria manufacturera y en el sector petrolero (cada una de ellas

contribuye con un 39% del total) y tiene una presencia modesta en el sector financiero (10%).

De esta forma, al igual que en el campo comercial, existe una gran oportunidad para ampliar y diversificar la vinculación de los capitales estadounidenses en la economía nacional, bajo un patrón que pueda contribuir a que el país supere los principales retos que le impone la globalización económica.

Sobresale la importancia del desarrollo del ATPA en el marco de los compromisos y disciplinas de la OMC, mediante mecanismos como la realización tanto de proyectos de promoción comercial como de inversiones en colaboración con Estados Unidos para expandir y diversificar las exportaciones en provecho del acceso preferencial recibido en dicho mercado.

Una de las razones por las cuales Colombia no ha aprovechado las preferencias comerciales tanto del ATPA como del SGP-Drogas otorgado por países de la UE, reside en la ausencia de una estrategia empresarial para la exportación de bienes más elaborados, menos centrada en unos pocos productos tradicionales sujetos a serias fluctuaciones en sus precios internacionales.

La fragmentación del sector privado en Colombia se ha reflejado en agendas propias de cada sector, que defienden intereses específicos sin tener una visión integral y sin desarrollar una estrategia conjunta. Esta fragmentación trae como consecuencia una multiplicidad de posiciones presentadas en cada negociación comercial, lo que inevitablemente ha conducido a que el gobierno nacional decida lo que a su juicio estime más adecuado.

Mientras se superan los problemas que actualmente impiden en Estados Unidos la ampliación del TLCAN, y se normalizan las relaciones colombo-estadounidenses, Colombia en cooperación con otros países del eje andino deberá avanzar decididamente en la concertación de acuerdos de libre comercio primero con Mercosur y luego con Centroamérica y el Caribe.

Ante esas circunstancias, las condiciones y limitantes para definir un esquema de participación en el TLCAN podrán ser determinadas en gran medida por la situación programática y el grado de avance del proceso de configuración del ALCA.

SEGURIDAD

Las consideraciones sobre seguridad nacional en la relación bilateral pueden tener dos maneras diferentes de verse. La primera se refiere a los efectos que tiene la actitud de un país sobre la seguridad del otro. La segunda tiene que ver con elementos comunes de seguridad de ambas naciones.

Desde la perspectiva de la integridad territorial de Colombia, Estados Unidos ha sido históricamente la principal amenaza. En el siglo XIX, con el proceso de expansión continental y el llamado Destino Manifiesto, el Caribe se convirtió en su frontera sur. El hallazgo de oro en California en 1849 convirtió a Panamá en un lugar estratégico para la unión de las dos costas y por esa razón surgió el peligro para la integridad territorial de Colombia.

En la segunda mitad del siglo las controversias comerciales y el cobro de deudas fue motivo de intervención de potencias europeas y de Estados Unidos en varios países de Latinoamérica. En 1903 Panamá se separó de Colombia con el apoyo de Estados Unidos y se consolidó la más grave agresión que ha sufrido el país en su

historia. Fue la primera y única vez que Colombia ha perdido territorio y población como resultado de una intervención externa.

Las demás amenazas a la seguridad nacional provenían de los procesos de definición de fronteras con los países vecinos: así surgieron dos episodios armados en respuesta a agresiones del Perú, una en 1911 y otra en 1932. A mediados de los años treinta, Estados Unidos empezó a fomentar relaciones políticas más estrechas con las repúblicas latinoamericanas y en las Conferencias Panamericanas de La Habana en 1928 y de Buenos Aires en 1936, se logró que Washington debatiera primero y aceptara después el principio de no intervención. Se inició así una nueva etapa y se estableció un ambiente de seguridad, con intereses comunes, entre los americanos del norte y los del sur. La Segunda Guerra Mundial afianzó estos vínculos y se institucionalizó un mecanismo de coordinación para la defensa continental: la Junta Interamericana de Defensa.

Después de la guerra esta alianza se perfeccionó y se firmó en 1947 el TIAR, que establecía un sistema de defensa colectivo en el que la agresión extracontinental a uno de los firmantes era entendida como una agresión al conjunto de todos los países miembros. La amenaza del comunismo promovió, dentro del TIAR, planes de defensa conjunta, maniobras, entrenamiento y capacitación de fuerzas latinoamericanas por parte de militares estadounidenses y suministro de equipo militar abundante sobrante de la guerra. En la década del cincuenta, Colombia participó con tropas de combate en Corea, que fue la primera operación militar auspiciada por Naciones Unidas. El Batallón Colombia y las fragatas Almirante Padilla, Capitán Tono y Almi-

rante Brion participaron en operaciones bélicas en la península asiática junto con masivos contingentes de tropas de Estados Unidos. Este fue el inicio de una cooperación militar que se prolongaría por décadas y que para las Fuerzas Armadas colombianas representó una modernización doctrinaria, táctica y en equipos. Colombia firmó un acuerdo militar bilateral en 1952, en desarrollo del TIAR, que permitió el establecimiento de una misión militar estadounidense en Colombia y que regulaba los mecanismos de cooperación y de capacitación.

Estados Unidos estableció dos mecanismos para apoyo con armamento a sus aliados: la Asistencia Militar Externa (FMA) y las Ventas Militares Externas (FMS). Colombia fue receptor de equipo y armamento, desde fines de los cuarenta, a través de estos canales. La capacitación de oficiales se realizaba en escuelas militares de Estados Unidos y en el Colegio Interamericano de Defensa. Periódicamente se programaron ejercicios navales, anfibios, aéreos y algunos con fuerzas terrestres, que involucraron destacamentos colombianos y estadounidenses en maniobras.

Para contrarrestar la amenaza comunista se estableció la planeación de métodos de guerra convencional hasta la Revolución Cubana. A partir de ese momento, el carácter de la amenaza fue diferente, pues no se trataba de una invasión de fuerzas extra-hemisféricas, sino se articuló en forma de guerra de guerrillas.

La alianza intermilitar, el TIAR, era poco relevante para estos propósitos. Por las necesidades de conocimiento de terreno y del enemigo y por no despertar sentimientos contra fuerzas extranjeras, se requería en lo esencial de fuerzas internas de cada país. Se establecieron entonces sistemas de entrenamiento táctico y de

capacitación en esta nueva forma de guerra. Se creó en Panamá la Escuela de las Américas del Ejército de Estados Unidos y en Colombia, con la experiencia en la lucha contra el bandolerismo de principios de los sesenta, se estableció la Escuela de Lanceros.

El enfrentamiento con esta forma de subversión fue esencialmente interno, con fuerzas nacionales y de acuerdo a tácticas domésticas. La doctrina de seguridad nacional y sus diferentes versiones se aplicó en Colombia de manera tenue y desarticulada.

El apoyo de Estados Unidos para la lucha contra la insurgencia en Colombia fue menor en comparación a otros países, a pesar del alto nivel de la confrontación. A partir de finales de los sesenta disminuyó la transferencia de armamento y equipo estadounidense y desde mediados de los setenta surgieron obstáculos para adquirir materiales de origen de ese país. La ayuda militar de Estados Unidos a Colombia prácticamente desapareció; lo cual comenzó a alterarse con la centralidad alcanzada por el problema de las drogas en la relación bilateral.

A principio de los años setenta este problema tomó fuerza y en los ochenta fue definido por Estados Unidos como un asunto de seguridad nacional. La cooperación entre las dos naciones se centró entonces en este tema. La Procuraduría General, que entonces tenía funciones de Policía Judicial recibió apoyo para combatir la expansión de la marihuana. En los ochenta se inició la cooperación entre el gobierno estadounidense, a través del Departamento de Estado, y la Policía Nacional, que para estos efectos creó la Unidad Antinarcóticos.

El tema de las drogas reafirmó la colaboración bilateral. Y el escalamiento del narcoterrorismo colocó a Colombia en una situación cercana al colapso de su sistema democrático en los años ochenta. Ase-

sinatos de jueces, funcionarios, civiles y de cuatro candidatos a la presidencia mostraron de manera evidente el grado de amenaza a la seguridad nacional de Colombia que comportaba el narcoterrorismo.

De otro lado, la definición que declara las drogas, y en particular su ingreso ilegal al territorio de Estados Unidos, como un asunto de seguridad nacional para ese país, es sin duda una fuente de amenaza para la seguridad nacional de Colombia. El que una potencia mundial defina dentro de las amenazas a su seguridad un asunto, que aunque siendo ilegal, proviene del territorio colombiano, implica para Colombia una amenaza latente.

CORRUPCIÓN

La globalización de la economía supone, entre otros, el libre movimiento mundial de los capitales; la liberalización del comercio internacional; la oportunidad para que los inversionistas adquieran total o parcialmente la propiedad de empresas y entidades estatales de gran envergadura (principalmente, las que ofrecen servicios públicos de energía, gas, telecomunicaciones, transporte, agua, etc.); participen en la construcción de grandes proyectos de infraestructura y en licitaciones públicas para la adquisición de bienes o servicios, e inviertan o establezcan instituciones en el sector financiero.

El modelo de desarrollo vigente busca promover el acceso libre y equitativo de diferentes actores en los negocios, ahora cada vez más internacionalizados. Una competencia de esta naturaleza exige "reglas de juego" claras y estables, conocidas previamente por todos los actores e iguales para todos. En otras palabras, se requiere transparencia.

La corrupción en cualquiera de sus formas –desde el abuso de la información privilegiada hasta el soborno– destruye la necesaria transparencia y con ella la vigencia de las “reglas de juego”. En presencia de fenómenos de corrupción la posibilidad de competencia leal se deteriora sustancialmente y la esencia del nuevo modelo se ve debilitada seriamente.

De la misma manera, la corrupción pervierte y, en algunos casos, hace imposible el progreso en otras dimensiones de la agenda global. La democracia se deforma si hay corrupción, porque el proceso de decisiones y la propia representatividad quedan interferidos cuando no colonizados, en casos específicos, por los corruptos. La vigencia de los derechos humanos se ve amenazada cuando sus violadores se protegen en la complicidad de sus colegas o superiores, o cuando se amparan en la impunidad. La eficiencia del Estado queda comprometida y una porción significativa de los dineros públicos queda privatizada en perjuicio de los programas de beneficio general. Y, así, se podría hacer el señalamiento de las distorsiones, unas más graves que otras, que se derivan de los comportamientos corruptos. El problema de las drogas ilícitas, sobre decirlo, es un formidable generador de corrupción que afecta a todos los niveles de la sociedad y que, por lo tanto, pone en peligro tanto el modelo político como el modelo económico.

A nadie debe sorprender, entonces, que la lucha contra la corrupción forme parte no sólo del Plan de Acción de la Cumbre Presidencial de Miami (1994) sino de la agenda de las agencias multilaterales de desarrollo (BM y BID), del FMI, de la ONU, de la OEA, de la UE, de los gobiernos y de la propia sociedad civil. En el caso de Estados Unidos es claro su interés en celebrar acuerdos de transparencia en el

marco de las normas de la OMC; lo cual posiblemente incidirá cada vez más en los vínculos colombo-estadounidenses.

Al igual que en el caso de los derechos humanos, el papel de las agencias multilaterales debe prevalecer sobre las acciones unilaterales. En ese sentido, debe subrayarse la importancia de la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996.

MEDIO AMBIENTE

El desarrollo sostenible supone que en el camino hacia el progreso económico los países tienen buen cuidado en preservar para las futuras generaciones la herencia común, o sea, la supervivencia del planeta.

Para lograr esta meta común existe una sociedad civil global que busca crear conciencia sobre la preservación ambiental y mantiene una fiscalización sobre el cumplimiento de los compromisos mundiales para la preservación del medio ambiente, en particular la Agenda 21, acordada en la Cumbre Mundial de Río de Janeiro en 1992. Temas críticos en esta tarea común son los bosques, la biodiversidad, las aguas continentales, el medio marino.

Para el mundo no es indiferente lo que ocurre en Colombia con esta riqueza natural. Aunque Colombia ha adoptado avanzadas normas en el terreno ambiental, ha suscrito las convenciones internacionales sobre la materia y ha establecido grandes reservas por medio de la creación de parques naturales; de otra parte, se presentan comportamientos deplorables que son objeto de preocupación mundial y que, por supuesto, Estados Unidos mira con especial atención.

En Colombia se registran altas tasas de deforestación y son crecientes los fenómenos de contaminación de las aguas, de los suelos

y de la atmósfera. Así se está produciendo un declive de la biodiversidad y se están destruyendo o deteriorando valiosos ecosistemas boscosos, hidrográficos y marinos.

Por cuenta de la deforestación, Colombia es uno de los mayores emisores de carbono a la atmósfera. Además el río Magdalena contribuye significativamente a la sedimentación del mar Caribe; lo cual preocupa a Estados Unidos y a los países de la Cuenca del Caribe.

El tema ambiental forma parte de la agenda de las relaciones de Colombia con Estados Unidos. Al respecto puede citarse la constitución en Colombia de Ecofondo cuyo financiamiento principal proviene de recursos resultantes de operaciones de conversión de deuda externa colombiana con la AID por desarrollo ecológico en el marco de la Iniciativa Bush para las Américas.

Así mismo, el Plan de Acción de Miami recoge el consenso continental en esta materia. Colombia debe otorgarle prioridad a estos compromisos. En algunos casos, como el de la deforestación resultante de las formas de tenencia de la tierra y de la tala para las plantaciones de cultivos ilícitos (amapola, hoja de coca, marihuana), para fines industriales o para la simple obtención de leña, se requieren acciones urgentes que detengan un proceso que alcanza 360.000 hectáreas deforestadas anualmente.

En el campo de la biodiversidad Colombia ha adquirido experiencia valiosa en los Ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura y existe cierta continuidad en la composición de los equipos negociadores. Con todo, la no ratificación de la convención en esta materia por parte de Estados Unidos limita la posibilidad de realizar entendimientos bilaterales, en un asunto de máximo interés *per se* y por su

significación ya que ese país es el mayor beneficiario de la utilización de los recursos genéticos del trópico.

Las relaciones bilaterales pueden fortalecerse si se aprovechan apropiadamente las múltiples oportunidades existentes para una cooperación en los foros multilaterales. Esto no descarta la existencia de una agenda bilateral que va a adquirir creciente importancia por la enorme significación del tema ambiental y su estrecho vínculo con asuntos comerciales, financieros e industriales.

PETROLEO

En el primer período de mayor conflicto entre Colombia y Estados Unidos, con la separación de Panamá, el gobierno colombiano aprobó legislaciones favorables para la inversión estadounidense en el sector petróleo, lo que contribuyó a alejar a las empresas petroleras europeas de su órbita de competencia.

Hoy las empresas estadounidenses vinculadas con el sector petrolero intentan colaborar para la normalización de las relaciones entre los dos países, aunque las circunstancias son radicalmente diferentes.

En primer lugar, en la actualidad el petróleo colombiano es estratégicamente menos importante para Estados Unidos por su menor participación en el abastecimiento de su mercado. En segundo lugar, el objetivo de impedir la competencia de las empresas petroleras europeas en países productores como Colombia ya no es prioritario para Estados Unidos.

En 1927 el petróleo participaba con el 20.5% de las exportaciones totales de Colombia y el café con el 65.1%, en tanto que en 1996 el petróleo se mantuvo cerca al 26.8% y el café cayó drásticamente al 15.2%. En el presente, cerca de la mitad de

las exportaciones de petróleo colombiano se destina a Estados Unidos y ello representa apenas el 3.2% de las importaciones estadounidenses de crudo.

Si bien en 1927 la inversión estadounidense en petróleo ascendía a 45 millones de dólares equivalentes a 5 meses de exportaciones colombianas de petróleo, en 1996 dicha inversión subió a 983 millones de dólares, esto es, a unos 2.4 meses de exportaciones colombianas de petróleo. La inversión estadounidense en Colombia se concentra en un 24% en el sector petrolero y participa con el 30% de la inversión extranjera realizada en ese sector.

Entre 1927 y 1996 la producción colombiana de crudo (en términos volumétricos como número de barriles diarios) aumentó 12 veces. Proporción moderada si se toma en cuenta que durante esos años se mantuvo la participación del petróleo en las exportaciones totales de Colombia, mientras el parque automotor colombiano creció 410 veces. La participación del petróleo en la producción mundial no llegará en su mejor momento (el año 2000) a superar el 1.5% ni tampoco es significativo con respecto a las producciones de otros países de la región: representa el 18% de la producción venezolana, el 15% de la mexicana y el 5% de la estadounidense. La cuota colombiana en términos de reservas petroleras del mundo no alcanza sino al 0.3%.

El sector petrolero colombiano requiere «reglas del juego» estables, predecibles y transparentes en razón a la magnitud, riesgo y proyección de largo plazo de sus inversiones. Es un rubro que no debe ser conducido mediante políticas coyunturales de corto plazo. El petróleo es un recurso crucial que puede mejorar la posición internacional de Colombia.

ESTADOS FEDERALES

En Estados Unidos, a pesar de normas constitucionales que imponen limitaciones en el campo de las relaciones internacionales, es común la práctica de políticas externas por parte de los estados federales. Ello se traduce en diferentes acuerdos, entendimientos de distinta índole o programas de cooperación con otros países que son cada vez más frecuentes. En su gran mayoría, estos acuerdos, muestran la presión que los estados ejercen por conducir una política exterior que defienda sus propios intereses.

Colombia ha invertido numerosos recursos en cabildeo en Washington, particularmente orientado hacia el gobierno federal y/o sus agencias, para encontrar respaldo en eventuales decisiones que pueden afectar sus intereses. Pero no ha desarrollado una relación estrecha con ningún estado federal de Estados Unidos como sí la tienen México, China, la República Dominicana o Taiwán.

Para el país resulta evidente la necesidad de establecer, particularmente con el estado de la Florida, convenios y acuerdos que permitan diversificar su acción internacional más allá de lo puramente gubernamental. A su vez, ello facilitaría una presencia más activa de la sociedad civil.

Colombia es el mejor socio comercial latinoamericano del estado de la Florida. Existen condiciones, en consecuencia, para establecer unas relaciones más institucionalizadas y de más largo alcance, especialmente en el campo comercial entre Colombia y ese estado.

El centro de poder para las decisiones en materia internacional se encuentra en la ciudad de Washington, pero desde el punto de vista estratégico para Colombia, es

fundamental aliarse con sectores de la sociedad estadounidense que tengan intereses que proteger por su vinculación al país. Tal es el caso de la Florida, estado con la tercera población en Estados Unidos y el segundo en crecimiento en la última década, lo que le da un poder significativo y la posibilidad de ser escuchado sobre todo en el campo económico, al momento de adoptar determinaciones. También es importante la presencia de numerosos colombianos en la vida económica, social y comercial de la Florida en particular en los Condados de Dade y de Broward. La población migrante colombiana en la Florida podría jugar una función positiva en la tarea de modificar la deteriorada imagen nacional.

MIGRANTES

No existen cifras confiables sobre el número, nivel socioeconómico, o actividad ocupacional de la población colombiana residente en Estados Unidos. Se estima que llega al millón de personas, pero todo cálculo es precario debido al gran porcentaje de migrantes en condición irregular o ilegal, que no suele inscribirse en los consulados, ni es fácilmente censable por los procedimientos oficiales de la autoridad local. Sin embargo, es evidente la importancia de las remesas de dinero de los colombianos a sus familiares en el país de acuerdo a los datos disponibles.

La gran mayoría de la colonia colombiana se concentra en cuatro ciudades: New York y alrededores (New Jersey, principalmente), Miami, Los Angeles y Chicago. Es una comunidad que, aunque tiende a agruparse, exhibe un notable grado de desorganización, carece de vocería propia y es incapaz de acciones colectivas en el plano político o de cabildeo para el logro de objetivos específicos.

La falta de cohesión y la apatía organizativa de los migrantes colombianos no se puede desvincular del estigma del narcotráfico que desde finales de los setenta, y de manera creciente, ha pervertido la proyección social y la credibilidad política de su imagen colectiva. Esta estigmatización se constituye en un notorio obstáculo para los esfuerzos que éstos puedan adelantar como grupo de presión para lograr incidencia política local o influencia en la formulación de la política exterior estadounidense.

La imagen negativa, que de manera persistente proyectan los medios estadounidenses sobre Colombia, dificulta los mejores intentos de los migrantes por buscar aliados políticos y formular reclamos que sean escuchados en Washington. Y mientras prevalezca esta percepción resulta irreal esperar que los migrantes puedan influir sobre la política de Estados Unidos hacia su nación de origen, como lo hacen las comunidades cubanas, haitianas o dominicanas.

Lo anterior no significa que los migrantes colombianos carezcan de posibilidades de acción, ni explica del todo el marcado individualismo, la desunión y el desinterés por la política local estadounidense que tradicionalmente han exhibido. Circunstancias coyunturales como las reiteradas desestabilizaciones de Colombia, que afectan también intereses económicos estadounidenses, se prestan para desarrollar iniciativas concretas y puntuales de cabildeo, -preferiblemente por grupos privados- que encontrarían eco en otras comunidades migrantes, núcleos empresariales y políticos locales, inconformes con el carácter unilateral e inconveniente de medidas de esta índole.

Existen, por lo demás, otros espacios diversos (en lo cultural, artístico, comercial, académico, científico, deportivo) donde los migrantes colombianos podrían emprender -con o sin el apoyo del gobierno- acciones

más eficaces de cara a la opinión, los medios y la administración estadounidense, con miras a convertirse en una comunidad con el peso específico y la vocería respetable que debe tener.

FOROS MULTILATERALES

Los foros multilaterales son un escenario adicional para las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Los dos países coinciden como miembros de las organizaciones políticas y económicas internacionales creadas después de la Segunda Guerra Mundial: el BM, el FMI, el sistema de Naciones Unidas, en el nivel mundial; y el sistema interamericano en el nivel regional. Recientemente, las dos naciones han entrado a formar parte de la OMC.

Si bien ambas naciones acatan la normatividad que le da origen y que reglamenta el trabajo de los organismos, y aceptan sus principios, el comportamiento de Estados Unidos responde a su carácter de potencia mundial, mientras que el de Colombia es típico y característico de los países en vías de desarrollo. En las principales organizaciones internacionales, las posiciones estadounidenses tienden a ser compartidas por los países desarrollados, mientras que las de Colombia tienden a coincidir con las de los países en desarrollo: el Grupo de los 77 (G-77), para los asuntos económicos, y el NOAL, desde que Colombia entró a formar parte en 1983 y especialmente desde 1995 cuando asumió su presidencia.

Las diferencias entre los dos países se manifiestan en varios temas. La posición frente al derecho internacional es tal vez la principal de ellas. Colombia, en virtud de su tamaño relativo en el concierto internacional, ha adoptado tradicionalmente una actitud de apego al derecho, de defensa de los principios esenciales de la convivencia

pacífica, y de acatamiento de los organismos multilaterales. Estados Unidos, en cambio, en su calidad de potencia con ambición de hegemonía irrestricta, se ha caracterizado por el pragmatismo y ha sido menos reacio al uso de la fuerza, independientemente de su legalidad. Con frecuencia, incluso, la vocación imperial de Estados Unidos ha llevado a este país a limitar su participación en algunas instancias multilaterales o a rechazarlas de plano. En su ordenamiento jurídico interno, por ejemplo, hay reservas frente a la aplicación de algunos aspectos de la Convención sobre Derechos Políticos y Civiles. Y no hay obligación de acatar la jurisdicción de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ni de la Corte Internacional de Justicia pues los tratados que los regulan no han sido ratificados o han sido posteriormente desconocidos.

Colombia y Estados Unidos, en resumen, se han diferenciado en cuanto a sus comportamientos en los organismos multilaterales: mientras el primero ha adoptado, por lo general, una posición más principista, el segundo se ha caracterizado por una política pragmática. Lo mismo se podría decir para la gran mayoría de los países en vías de desarrollo, cuyo comportamiento multilateral se resume en cuatro elementos principales:

Primero, actúan condicionados por la alta vulnerabilidad que le generan a sus relaciones internacionales los problemas internos. Segundo, buscan la formación de alianzas como contrapeso a la posición de las grandes potencias y para fomentar un mayor equilibrio en las relaciones internacionales. Tercero, le dan prioridad a los organismos internacionales en los cuales se tratan los asuntos más importantes para sus intereses nacionales, especialmente en los temas económicos. Y cuarto, procuran crear mecanismos de cooperación obligatorios para las naciones desarrolladas.

Esta actitud, enfrentada a la política pragmática de Estados Unidos, con frecuencia genera discrepancias polarizadas entre el unilateralismo *versus* el multilateralismo, o según la preferencia de determinados organismos: el Consejo de Seguridad Vs. la Asamblea General, la OEA Vs. la ONU, la OMC Vs. la UNCTAD.

En el sistema de Naciones Unidas, las estadísticas de votación indican que hay profundas diferencias entre los bloques de los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo. Estos últimos votan en conjunto, particularmente, en los temas relacionados con desigualdades económicas, pero tienden a dividirse en los asuntos relativos a los derechos políticos y la democracia.

En la Organización de Estados Americanos las posiciones de Colombia y Estados Unidos no reproducen las diferencias señaladas para el caso de la ONU, pues no existe una práctica de votaciones semejante. Los dos países, además, comparten el interés en mantener una organización regional eficaz y estable. Los desacuerdos se han limitado a situaciones muy específicas, como el análisis de la Ley Helms-Burton en la Asamblea General de la OEA de Panamá en 1996.

Las posibilidades de cooperación entre Colombia y Estados Unidos, por lo tanto, están limitadas por la diferencia en el peso relativo y el tipo de inserción de cada uno en el sistema internacional. Sin embargo, estas diferencias no necesitan elevarse a situaciones de conflicto, en la medida en que son aceptadas como normales y propias de la realidad política internacional.

ASPECTOS INSTITUCIONALES PARA EL MANEJO DE LAS RELACIONES BILATERALES

El poder ejecutivo en Colombia cuenta en términos generales con los mecanismos

formales para manejar de manera coordinada y eficiente las relaciones exteriores, y concretamente las relaciones con Estados Unidos. Sin embargo, en la práctica esta facultad se ha visto limitada por la proliferación de entidades que pueden interferir dicho manejo y por el debilitamiento de las que, por otro lado, estarían llamadas a centralizar y coordinar los diversos aspectos. En otras palabras, más que grandes cambios de forma, o la creación de nuevas instituciones, lo que se necesita es un manejo más adecuado de las ya existentes.

Los asuntos de la política exterior han variado en número y en naturaleza, por lo que su tratamiento requiere de expertos no solamente en cuestiones de diplomacia y de derecho internacional, sino en áreas temáticas como comercio, medio ambiente, derechos humanos, drogas ilícitas, migraciones, etc. A su vez, esta diversificación obliga a que los ministerios e institutos encargados de temas que tradicionalmente no formaban parte de la agenda de la política exterior, tengan que entenderse con contrapartes en Estados Unidos.

Un efecto semejante se presenta como consecuencia de la internacionalización de fenómenos que hasta hace poco tiempo eran puramente nacionales. Muchos funcionarios de diverso nivel atienden sus asuntos con una visión exclusivamente nacional sin reparar en el hecho de que tienen efectos sobre las relaciones internacionales. Las características actuales de la política internacional hacen que incluso entidades que se localizan por fuera del ejecutivo, y que actúan para alcanzar legítimos intereses particulares, afectan con su comportamiento las relaciones con Estados Unidos. Estas entidades son estatales, como la Fiscalía General de la Nación, las Fuerzas Armadas o el Congreso de la República, pero también las hay de

carácter no estatal: los gremios de la empresa privada, los partidos políticos, las organizaciones en defensa de los derechos humanos y los medios de comunicación.

En el campo puramente oficial, cada vez con mayor frecuencia las declaraciones de todos los ministros y funcionarios tienen efectos en las relaciones bilaterales y, aunque funcionales a los objetivos internos y de las entidades que manejan, son leídas e interpretadas en Washington como formulaciones de política exterior. En más de una ocasión, estas declaraciones van en dirección diferente a las que hace el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La situación anterior ha convertido en costumbre el hecho de que los ministerios de casi todas las áreas tengan una dependencia para manejar los asuntos internacionales de cada cartera, cuya coordinación con la Cancillería tiende a limitarse a lo procedural o al cumplimiento de requisitos formales. A la vez, los Ministerios más recientemente creados -el de Comercio Exterior y Medio Ambiente: temas que forman parte de la agenda mundial y hemisférica- tienen amplias facultades formales para el manejo de las dimensiones internacionales de estos tópicos y hasta para la negociación y suscripción de compromisos externos. A nivel local, la Constitución de 1991 le dio incluso facultad a los gobernadores de los departamentos fronterizos para formular convenios de integración con sus contrapartes de los países vecinos. Y en la Presidencia de la República, la Consejería Presidencial para Asuntos Internacionales en determinados momentos ha asumido funciones que son propias y le corresponden, según la ley y la conveniencia, al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por su parte, la inversión en el servicio exterior no ha recibido el tratamiento de

un sector en emergencia. Ni siquiera se ha tratado como un área prioritaria. La estructura formal se ha cambiado tres veces durante la última década, pero la apropiación presupuestal ha mantenido sus niveles relativos. En medio de las dificultades fiscales propias de un país con las necesidades de Colombia ha sido políticamente difícil plantear un aumento en las partidas para la diplomacia, usualmente asociadas con la parte superflua del gasto público. Por el contrario, la desconfianza en la Cancillería ha llevado a la pérdida del carácter centralizador que la Constitución y las leyes le otorgan. Pero si bien las costumbres y los métodos de trabajo del servicio exterior necesitan purificarse, modernizarse y hacerse más eficientes, también es un hecho que el país necesita invertir en este sector.

La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores también ha perdido capacidad de influencia y no ha podido subsanar una de las secuelas más nefastas de la polarización que ha caracterizado la crisis política de los últimos años: la división frente a los problemas externos. En medio de una de las épocas más difíciles en las relaciones con Estados Unidos, ha faltado el liderazgo, la unidad y el consenso que son indispensables para enfrentar una crisis externa, más aún cuando se trata de las relaciones con la nación más poderosa e influyente. El enfrentamiento entre los diversos sectores políticos ha propiciado que algunos actores del proceso nacional hayan actuado de manera favorable a los intereses extranjeros. La falta de coordinación efectiva por parte de la Cancillería hizo que el manejo de algunos aspectos de las relaciones fuera realizado por entes no estatales.

El Presidente de la República, según la Constitución Nacional, es la máxima autoridad en el manejo de las relaciones

internacionales del país. Con mucha frecuencia, sin embargo, el Presidente carece de la necesaria asesoría para el manejo de las relaciones exteriores, y de la estructura eficiente para organizar la coincidencia de acciones de varias entidades que afectan las relaciones con Estados Unidos. Las relaciones colombo-estadounidenses han sido un área de especialización de sólo un pequeño grupo de personas, lo que ha llevado a que su manejo sea demasiado personalizado, poco profesional y no institucional.

El problema de la falta de una coordinación eficiente entre los diversos funcionarios e instituciones que tienen que ver con áreas que afectan las relaciones con Estados Unidos, y la búsqueda de mejores instrumentos, ha sido objeto de la atención de todos los últimos gobiernos. Obviamente, dicha coordinación requiere necesariamente de la participación del primer mandatario, no solamente en virtud de la importancia del tema sino por ser la máxima autoridad administrativa y la única jerárquicamente dotada con posibilidades de coordinación de funcionarios de alto nivel.

El Jefe del Estado se apoya en el Ministerio de Relaciones Exteriores entre cuyas funciones, definidas por el Decreto-Ley 2126 del 29 de Diciembre de 1992, se le otorgan los poderes necesarios para la coordinación y centralización de todo el manejo de las relaciones externas.

Es de resaltar que dentro de la estructura del Ministerio, el tema de las relaciones con Estados Unidos se localiza en un tercer nivel. De los tres viceministerios existentes, definidos con criterios geográficos, uno se encarga de América y Soberanía Territorial, con dos direcciones para cada uno de estos dos temas. Bajo la Dirección de América hay tres subdirecciones, una de las cuales es de Estados Unidos y Canadá. Normal-

mente, este cargo lo desempeña un funcionario de rango de primer secretario o consejero.

Con el objeto de crear una dependencia de mayor nivel, en los últimos años se crearon las unidades de Estados Unidos, Venezuela y Nicaragua, en cabeza de asesores del mayor nivel permitido por la ley, y con personas vinculadas al Viceministerio de América. Aunque se trata de un comienzo acertado, es también una estructura informal, que no forma parte estructural del Ministerio y que, por consiguiente, puede cambiar con cada ministro. Además de la falta de continuidad, el nivel no es suficiente para convocar a otras entidades, con lo cual adolece de instrumentos para atacar el problema más delicado que ha tenido el manejo de las relaciones, como es el de la falta de coordinación.

La Embajada de Colombia ante la Casa Blanca, en general, es insuficiente. Aunque tiene menos funcionarios en términos comparativos con otros países semejantes a Colombia en tamaño y nivel de desarrollo, sus principales carencias son más técnicas y logísticas que de personal. Faltan equipos de comunicaciones, computadores y recursos para adelantar las tareas propias de la diplomacia en Washington, no sólo ante el ejecutivo sino ante el Congreso, los medios de comunicación, los partidos y los grupos de interés.

Desde hace mucho tiempo las relaciones bilaterales han tenido un canal preferencial: la Embajada de Estados Unidos en Bogotá. Esta última tiene un personal casi igual, en número, a la planta interna total del Ministerio de Relaciones Exteriores, y cuenta con instrumentos y recursos técnicos muy superiores. La conducción desde Bogotá ha sido un factor ampliamente favorable para Estados Unidos, pues dispersa el tratamiento

de los temas entre diferentes instancias nacionales, le facilita el manejo estratégico global y le permite a los embajadores estadounidenses buscar las puertas más fáciles de abrir en los asuntos de mayor relevancia para su país.

Entre tanto, la concentración del manejo colombiano de los asuntos bilaterales en Bogotá ni siquiera ha auspiciado una especialización en los temas más cruciales, de parte de la misión colombiana en Washington, en la negociación y comunicación con las entidades que no son del ejecutivo. Y esta es una función esencial, y prioritaria, de dicha embajada. Su trabajo debe basarse en un conocimiento acertado sobre las diversas fuentes y centros de poder en Washington, en términos generales, y en el tratamiento de los diversos temas de la agenda bilateral, en particular. La estructura política de Estados Unidos es compleja, cambia con el tiempo y para los diversos temas, y tiende a ser cada vez menos concentrada en el ejecutivo. El Congreso, los grupos de interés y los medios de comunicación deben copar la mayor parte del tiempo del Embajador de Colombia y de sus funcionarios.

Puesto que se trata de una tarea difícil e intrincada, es indispensable que la Embajada en Washington cuente con asesoría especializada, de firmas preferentemente estadounidenses, en materia de manejo del Congreso y de medios de comunicación. La contratación de estas asesorías, sin embargo, debe basarse en el cumplimiento de metas precisas de largo plazo y en una presentación clara frente a la opinión pública colombiana. Para esto se requiere que la estrategia de comunicaciones forme parte del diseño de la política exterior, elaborado por la Cancillería, y que no se delegue totalmente a la Embajada.

De cualquier manera, ninguna estrategia de manejo de las relaciones bilaterales puede tener éxito en la medida en que sus objetivos no tengan acogida y aceptación en el Congreso y en los medios de comunicación de Estados Unidos. Incluso las actitudes más positivas hacia Colombia de parte de los entes gubernamentales estadounidenses, chocarían ante la realidad política de una opinión pública que le demanda "mano dura" frente al país.

Con pocas excepciones, los embajadores de Colombia en Washington son figuras políticas y no profesionales de las relaciones internacionales. Si bien esta es una costumbre frecuente, especialmente entre los países latinoamericanos, el personal que apoya al Embajador debería ser de carrera, o por lo menos con experiencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores, o con formación académica en este campo. Con demasiada frecuencia, los embajadores en Washington designan personas de su confianza, en muchos casos muy competentes, pero con graves fallas administrativas. La principal de ellas es que no conocen el Ministerio y eso hace que la comunicación de doble vía sea muy difícil o que haya que emplear largos períodos en el trabajo de aprendizaje. Además, se ha presentado una rotación excesivamente frecuente en la cabeza de la misión ante la Casa Blanca, y ésta a su vez ha generado períodos relativamente largos sin Embajador. Las embajadas donde son mayoría los funcionarios totalmente ajenos a la Cancillería tienden a ser "ruedas sueltas".

La segunda dificultad radica en la continuidad de las políticas. Con el nombramiento de funcionarios que no son de carrera se impide la construcción de un acervo de capital técnico ya que no se difunde la información y el aprendizaje, y no se construyen las bases de datos y los

archivos indispensables para asegurar la continuidad cuando hay cambios en la cabeza de la Misión Diplomática. Por esta razón, es preferible siempre el personal de la carrera diplomática y consular de la República, así esta adolezca de fallas que hay que corregir y que obligan a un cuidadoso trabajo de selección de los funcionarios que deben atender las tareas más delicadas y cruciales.

Lo mismo ocurre en el caso de los consulados. Existe una fuerte presión política para el nombramiento de personal no profesional en los cargos diplomáticos y administrativos, y con mucha frecuencia el contacto con la Embajada en Washington y con la Cancillería es insuficiente. Se entiende que la misión principal de los cónsules es la de atender a los nacionales colombianos y promover el comercio, pero dadas las dificultades que tiene el Embajador para desplazarse permanentemente por un país tan extenso, ésta debería ser una fuente de información y apoyo. Para que pueda serlo, es indispensable que los cónsules y el personal que los apoya sean de carrera y que se hagan periódicamente, por lo menos dos veces por año, reuniones generales con el Embajador y con directivos del Ministerio.

El Decreto 1860 del 26 de julio de 1991, mediante el cual se organizó el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, creó el cargo de Consejero Presidencial para Asuntos Internacionales.

Hasta la Administración del presidente Virgilio Barco, la presidencia únicamente había tenido una Oficina de Fronteras. En ese período se designó un Consejero Presidencial *at large* que desempeñó, entre otras, funciones relativas al manejo de la agenda presidencial en asuntos internacionales, coordinación de los viajes del

primer mandatario, asesoría al Presidente de la República y manejo del contrato de asesoría de comunicaciones en Estados Unidos.

Al final de los años ochenta, el Consejero Presidencial, en medio de la crisis generada por el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán, coordinó el Programa Especial de Cooperación (PEC) mediante el cual se buscó ayuda de la comunidad internacional, de los fondos de cooperación, en compensación a Colombia por los costos en la lucha contra las drogas.

En el gobierno del presidente Gaviria, la Consejería aumentó su participación en el manejo de aspectos de la agenda internacional. Concretamente, desempeñó una función primordial en la conducción de las relaciones con Estados Unidos, y de la firma de los acuerdos de cooperación judicial con varios países, que constituyan la pieza internacional de la llamada política de sometimiento a la justicia. Durante este cuatrienio, la Consejería mantuvo la coordinación de los contratos con firmas de cabildos ante el gobierno y Congreso de Estados Unidos, que se contrataron por primera vez a través de Proexpo (y luego de Proexport).

En el gobierno del presidente Samper, la Consejería asumió un papel más discreto de asesoría y coordinación de la agenda internacional del primer mandatario. Las firmas de comunicaciones pasaron a ser coordinadas por el Consejero para las Comunicaciones y se creó el Centro de Información de Colombia (CIC), bajo la dirección de este último, con el fin de "mejorar la imagen de Colombia en el exterior". El CIC busca poner información a disposición de los medios de comunicación internacionales, desarrollar una estrategia integral del manejo de la información de Colombia hacia el exterior

y difundir las políticas del gobierno. Su trabajo prevé la utilización de las misiones diplomáticas como principal instrumento.

El fortalecimiento de las funciones del *staff* presidencial en el manejo de las relaciones con Estados Unidos ha arrojado un balance ambiguo. Como aspectos positivos hay que mencionar el hecho de mejorar la asesoría al Presidente de la República, hecho fundamental en las épocas actuales en que la llamada diplomacia presidencial se ha hecho cada vez más importante, y en virtud de la relevancia de las relaciones con Estados Unidos. En el lado negativo, sin embargo, hay que mencionar que el reemplazo de las instituciones –especialmente de la Cancillería– formalmente previstas para manejar estos asuntos dificulta el diseño y planeación de las políticas de largo plazo, la organización de la memoria institucional y la construcción de archivos.

La Carta Política de 1991 le dio forma constitucional a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. A través de su larga historia, la Asesora ha tenido diversas etapas, en las cuales la frecuencia y relevancia de sus opiniones ha cambiado sustancialmente. En los últimos años, precisamente aquellos en los que en el campo externo residen unos de los mayores desafíos en la historia moderna de Colombia, la Asesora ha caído en una grave crisis.

En otras etapas de la historia de las relaciones exteriores de Colombia la Comisión Asesora había cumplido una doble función de organismo de consulta y foro de formación de consenso político. En la crisis reciente, y en medio de su característica polarización, tanto la Asesora como otros instrumentos de formación de consenso dejaron de cumplir este objetivo.

La Asesora fue reglamentada por la Ley 68 de 1993. Allí se establece su composición: los ex presidentes de la República, seis miembros designados por el Congreso Nacional y dos miembros designados por el Presidente. Señala también que debe reunirse una vez cada dos meses, como mínimo, y permite dos tipos de reuniones: ordinarias, presididas por el Jefe de Estado, y consultivas, encabezadas por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Los objetivos de la Comisión: asesoría técnica, formación de consenso y participación política, son indispensables y no se están cumpliendo. Los principales problemas han sido tres. Por un lado, se ha violado la confidencialidad, a pesar de que forma parte de las normas legales. En la Administración Barco, la Comisión Asesora se dejó de reunir durante más de dos años después de que se divulgó el contenido de una sesión en que se trató un asunto de alta sensibilidad. Por otro lado, los objetivos de asesoría técnica y representación política con frecuencia van en direcciones opuestas. Por último, la crisis política reciente marginó a algunos sectores y, con la vinculación –y encarcelamiento– de tres congresistas miembros de la Asesora, sus sesiones han quedado en manos de los suplentes.

La Comisión Asesora debe recuperar la capacidad y credibilidad que ha perdido. En los últimos años se han elaborado propuestas para ampliarla, en cuanto al número de sus miembros, con el objeto de mejorar la representatividad y concertación entre diversos actores. Ninguna reforma sería aconsejable si implica restricciones a la capacidad técnica y profesional.

La internacionalización de la vida colombiana ha llevado a que las instancias no gubernamentales también jueguen una función muy importante en el manejo de

las relaciones bilaterales. Algunas de ellas son estatales, como la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional o las Fuerzas Militares. Otras son de carácter privado, como los gremios de la producción. En todo caso, durante los últimos años se ha visto una tendencia persistente a que las acciones de estas entidades no formen parte de la política de manejo de las relaciones bilaterales.

Durante años, por ejemplo, la Federación Nacional de Cafeteros desempeñó una diplomacia paralela que en muchas ocasiones llenó los vacíos de la diplomacia oficial o, por lo menos, alivió algunas de sus carencias. Tal fue el caso del trabajo serio, persistente y de largo plazo que en materia de comunicaciones, y con el objetivo de promover la venta del café, ha hecho la Federación. Con la caída del Pacto Internacional Cafetero y con la proliferación de otros agentes económicos, el apoyo de los cafeteros puede sentirse un poco menos.

Hay sectores de la producción que tienen contratos con firmas de cabildeo de los cuales no tiene conocimiento el Estado colombiano. En algunas oportunidades, sus objetivos y estrategias pueden no coincidir o llegar incluso a ser totalmente divergentes. Durante la Administración del presidente Barco se intentó una figura de coordinación -la Fundación ProImagen de Colombia- que desafortunadamente no tuvo seguimiento.

En Estados Unidos también existen nuevos desafíos de coordinación generados por la naturaleza contemporánea de las relaciones internacionales. Han proliferado las dependencias gubernamentales que afectan la política exterior y muchas de ellas actúan casi exclusivamente con base en sus propias metas institucionales. La internacionalización de diversos asuntos, además, también ha llevado a que las

entidades nacionales en el manejo rutinario de sus funciones afecten el manejo de las relaciones internacionales.

Sin embargo, Estados Unidos ha puesto en marcha uno de los sistemas diplomáticos más sofisticados del mundo. Los mecanismos de coordinación, centralización y unificación de declaraciones son altamente eficientes, en términos comparativos con los de Colombia. Los pronunciamientos de política, así como su elaboración misma, son el resultado de reuniones y sistemas de organización institucional que permiten que los conflictos entre las diversas perspectivas e instancias gubernamentales no se hagan públicos y sean dirimidos previamente a los anuncios a la opinión.

El sistema de toma de decisiones en la política exterior de Estados Unidos tiene una serie de características cuyo entendimiento es indispensable para el diseño de una política bilateral en un país como Colombia. Ante todo, es un sistema dentro de un contexto político caracterizado por la difusión del poder. Si bien la presidencia estadounidense tiene amplios poderes formales en materia de política exterior, hay que tener en cuenta que en los años setenta, como epílogo del escándalo *Watergate*, se adoptaron reformas que debilitaron en general los poderes de la "presidencia imperial" y que le dieron al poder legislativo mejores mecanismos de influencia y control. En el área de la política exterior, el Presidente de Estados Unidos requiere de la aprobación del Congreso para la mayor parte de sus decisiones importantes.

Existe, en consecuencia, un vínculo muy estrecho entre la política exterior y la política interna. El Presidente tiene mayores posibilidades de apoyo para sus iniciativas en la medida en que estas sean aprobadas por la opinión pública. La conocida frase de un líder demócrata de la Cámara de

Representantes, según la cual "toda la política es política local" se aplica rigurosamente a casi todos los temas de la política internacional. Con el fin de la Guerra Fría este hecho se hizo aún más notorio, pues no existe ya el poder unificador de los asuntos que formaban parte de la agenda de la política de contención del comunismo. Los nuevos temas, la inmigración o la lucha contra las drogas ilícitas, afectan más directamente las vidas de los ciudadanos comunes y corrientes y por eso ante proyectos como el TLCAN los congresistas necesariamente adoptan decisiones que consideran aceptables para sus electores en los estados de origen.

Hay diferencias notorias en el comportamiento de la Cámara de Representantes y el Senado frente a la política exterior. Según la normatividad vigente, éste último tiene atribuciones mayores en el campo de la política exterior (como, por ejemplo, la aprobación de los nombramientos de los embajadores). Además, tiene una composición política diferente, pues la mayoría de sus miembros son figuras más consolidadas, con más años en el poder legislativo y por consiguiente con mayor capacidad, en comparación a la Cámara de Representantes, de adoptar posiciones con independencia frente al sentimiento de los electores o frente a las opiniones expresadas por los principales medios de comunicación.

En la Cámara de Representantes la política exterior tiene mayor dependencia de la política local. El nivel de información de sus miembros, en los asuntos que no forman parte de la "alta política" doméstica, es muy precario. En los asuntos de "baja política", la escasa atención, formación e información de los representantes le da al ejecutivo un alto grado de influencia. En este último caso, los votos de los congresistas en la Cámara, normalmente, se

realizan después de consultar con el Departamento de Estado.

En general, las decisiones que adopta el ejecutivo frente a América Latina son altamente politizadas y dependen del apoyo del Congreso y de los medios, así como de los registros en las encuestas de opinión. Así mismo, estas políticas están concentradas en unos pocos miembros del Congreso que se interesan en ellas. Sólo en casos excepcionales los presidentes estadounidenses se han jugado su capital político en asuntos que tienen que ver con el hemisferio. Los tratados Torrijos-Carter, la política de la Administración Reagan hacia Centroamérica y el TLCAN en los gobiernos de Bush y especialmente de Clinton, han sido algunos ejemplos.

En lo que se refiere a la toma de decisiones en materia de política exterior hay diferencias también según la importancia de los temas. Rutinariamente América Latina, y Colombia, no han sido motivo de atención prioritaria de la comunidad encargada de la política exterior. Ha predominado una percepción de bloque, dentro del cual temporalmente se han hecho visibles los países que han generado problemas que en Estados Unidos pueden catalogarse como amenazas a la seguridad nacional. Guatemala (1954), Cuba (especialmente a comienzos de los sesenta), República Dominicana (1965), Chile (1973), Nicaragua (durante los ochenta), Panamá (a finales de los setenta y, luego, en el período previo a la invasión de 1989), han sido algunos de los casos más evidentes.

En los últimos años, con el fin de la Guerra Fría y la creciente preocupación por el problema de las drogas, Colombia ha recibido el tratamiento de "país problema". Igual está sucediendo con México, país que además de ser origen de exportación de diversas drogas ilícitas, tiene una amplia

frontera, forma parte del TLCAN, muestra problemas de estabilidad institucional y posee cerca de diez millones de ciudadanos residentes en Estados Unidos.

Los "países problema" son más visibles que los que forman parte del bloque de naciones latinoamericanas y caribeñas cuyos nombres, con frecuencia, confunden los presidentes y altos funcionarios del gobierno estadounidense. Durante estos períodos, el nivel de la toma de decisiones sube dentro de la jerarquía del gobierno - hasta llegar al Presidente-, los medios de comunicación incrementan sus publicaciones sobre el país, y el Congreso se hace más sensible.

En las épocas normales, para los países que se mantienen en la generalidad, las decisiones tienen un alto nivel de concentración en el Departamento de Estado, en la figura del Subsecretario para Asuntos Interamericanos. En la Casa Blanca hay un funcionario del Consejo para la Seguridad Nacional (NSC) que hace un seguimiento a los países latinoamericanos pero que generalmente tiene menos peso e influencia que el pequeño *staff* del Departamento de Estado.

Cuando la sensibilidad política crece, como ha sido el caso de los "países problema", dentro del Departamento de Estado

empiezan a involucrarse el Secretario y los subsecretarios temáticos, en la Casa Blanca el NSC informa y vincula al Presidente; y otros funcionarios de primer nivel relacionados con los temas en cuestión, igualmente participan en las decisiones (el Secretario de Comercio y el Representante de Comercio, en el caso del TLCAN; el Procurador General, en el caso de las drogas; el Pentágono, en los casos de seguridad).

Finalmente, la política exterior estadounidense se caracteriza por un cuidadoso sistema de información y comunicaciones. Para los pronunciamientos siempre se escoge un vocero único, aunque éste puede variar.

En síntesis, hay un evidente desequilibrio institucional, entre Colombia y Estados Unidos, en relación a los instrumentos de manejo de las relaciones bilaterales. En Colombia hay descoordinación, falta de coherencia y carencia de apoyo técnico y profesional. Las mayores fallas son de tipo organizacional y gerencial, es decir de los métodos de trabajo; le siguen la escasez de recursos técnicos en materia de información y comunicaciones, tanto internas como externas; y finalmente hay pequeños ajustes formales que se podrían hacer en la estructura de los Ministerios y Embajadas, que podrían mejorar la eficiencia del manejo de los vínculos bilaterales.

