



MISIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA



Libertad y Orden

Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Colombia



FEDESARROLLO 40 AÑOS



BID



MISIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA

Resumen Ejecutivo¹

Abril 2010

Miembros de la Misión

Gustavo Bell
Sandra Borda
Hernando José Gómez
Socorro Ramírez
Mauricio Reina
Camilo Reyes
Juan Gabriel Tokatlian

Secretaría Técnica

Fedesarrollo

Secretario Técnico

Mauricio Reina

¹ El trabajo de la Misión contó con el soporte de dos asistentes de investigación de Fedesarrollo, Carolina Gracia y Sandra Oviedo, y con el apoyo irrestricto de María Mercedes González, Asesora del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia.

Las opiniones y conceptos expresados en este documento son de responsabilidad estricta de sus autores y no comprometen al Gobierno colombiano, ni a las entidades vinculadas a esta iniciativa.



Libertad y Orden

Ministerio de Relaciones Exteriores
República de Colombia



FEDESARROLLO 40 AÑOS



BID



RESUMEN EJECUTIVO

La política exterior colombiana atraviesa una de sus peores crisis en mucho tiempo. El país enfrenta un complejo panorama con algunos de sus interlocutores. En el ámbito regional, la relación con Venezuela se deteriora cada vez más, mientras el vínculo con Ecuador está saliendo de una profunda crisis que aún no ha quedado del todo atrás. Otros países de la región observan con recelo la política exterior colombiana, mientras los más afines a las posiciones nacionales guardan una prudencia que raya en la indiferencia. Entre tanto, las relaciones con Estados Unidos, principal referente internacional de Colombia, han entrado en una etapa de ambigüedad e incertidumbre.

Ante este panorama, Colombia debe hacer un replanteamiento de su política exterior. Actualmente el país tiene la oportunidad de formular una nueva estrategia de relacionamiento con el mundo, en la medida en que han cambiado varias de las circunstancias internas que llevaron a la política exterior a esta encrucijada. Para delinear unos nuevos derroteros de las relaciones internacionales del país es necesario examinar cuáles son los factores que determinaron su curso en el pasado reciente, así como las transformaciones globales, regionales y nacionales que ahora permiten buscar un nuevo rumbo.

La política exterior colombiana en el pasado reciente

En la última década la política exterior colombiana se ha caracterizado por una profundización del tradicional alineamiento del país con Estados Unidos, así como por haber privilegiado la dimensión militar y el tema de la seguridad en las relaciones internacionales. Esas características no son resultado del azar, sino que surgen de la interacción de condiciones domésticas e internacionales.

Uno de los principales determinantes de la manera en que Colombia se ha relacionado con el mundo en el pasado reciente ha sido la lucha contra los grupos armados ilegales. A fines de los años noventa Colombia enfrentaba una seria amenaza existencial encarnada por la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico. Aunque la existencia de esos tres fenómenos data de tiempo atrás, en la década pasada los grupos ilegales alzados en armas se fortalecieron mediante la práctica y el usufructo del narcotráfico, entre otros mecanismos, convirtiéndose en factores que ponían en riesgo la supervivencia misma del Estado y la sociedad. La magnitud de esa amenaza llevó al Estado a poner en el primer lugar de sus prioridades el fortalecimiento de su capacidad militar y la lucha contra los actores ilegales.

Esta situación condujo a un distanciamiento de Colombia de la realidad regional. La inevitable dedicación de la atención y los recursos del Estado a la lucha contra los actores ilegales fortaleció el ensimismamiento de Colombia y la desatención a los fenómenos regionales, rasgos que históricamente habían sido característicos de la política exterior del país. Paralelamente, varios países de la región veían con

desconfianza los avances del narcotráfico y la subversión en Colombia, al punto de dudar de la capacidad del gobierno para controlar y revertir esos fenómenos. A ello se sumaba una gran inestabilidad en países vecinos como Venezuela y Ecuador, cuyas instituciones estaban amenazadas por el caos político y la ebullición social. De esta manera, la necesaria concentración del Estado colombiano en la construcción de soluciones al conflicto interno, la inestabilidad de algunos vecinos y su desconfianza sobre lo que sucedía en el país redundaron en un escenario que dificultaba la cooperación de Colombia con la región.

Esta situación se vio exacerbada con la decisión de Colombia de convertir a Estados Unidos en su principal aliado en la lucha contra el narcotráfico y la subversión, resultado de las necesidades que imponía la coyuntura. Ante la aprehensión y la inacción de distintos países en el ámbito global, el gobierno colombiano decidió estrechar a fines de los años noventa sus lazos de cooperación económica y militar con Estados Unidos a través del Plan Colombia, que buscaba dotar al Estado de recursos y armamento para enfrentar el narcotráfico y la subversión. La incapacidad del gobierno para explicar adecuadamente los propósitos y los alcances del Plan hicieron que aumentara la desconfianza en la región, que no entendía cabalmente lo que estaba sucediendo en el país.

El estrechamiento de los lazos de Colombia con Estados Unidos y las molestias de los países vecinos se profundizaron de manera radical después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. A raíz de ese episodio, el gobierno colombiano decidió sumarse a la cruzada de la administración Bush contra el terrorismo, dándoles ese carácter a los actores ilegales colombianos. Así se profundizó la internacionalización formal del conflicto armado colombiano, con la incorporación del Plan Colombia, iniciado por la administración Pastrana, a la Política de Seguridad Democrática del nuevo gobierno de Álvaro Uribe.

La relación del gobierno colombiano con la administración Bush generó mayor prevención entre algunos países vecinos, que estaban optando por gobiernos con posiciones ideológicas distintas. Esa inquietud se vio exacerbada con la concentración de los grupos armados ilegales en algunos ámbitos de las zonas de frontera. La debilidad del Estado colombiano y de los países limítrofes en esas zonas fronterizas las convirtió en caldo de cultivo y a la vez en refugio de guerrillas, paramilitares y narcotraficantes, lo que enrareció aún más las relaciones de Colombia con los vecinos. Este clima regional se complejizó aún más por la suscripción de un acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos, que le ha generado al país grandes tensiones con naciones vecinas, incluso con algunas con las que se venían construyendo lazos de confianza como Brasil y Chile.

Los costos y los límites de la política exterior

La Política de Seguridad Democrática ha tenido logros muy importantes, aunque incompletos, en su propósito de recuperar el control del territorio nacional por parte del Estado y debilitar la capacidad militar de la guerrilla. Sin embargo, la política exterior que ha acompañado esta estrategia ha tenido costos crecientes que afectan

de manera seria las relaciones internacionales de Colombia y que conllevan la necesidad de su replanteamiento.

El estrechamiento de los lazos con Estados Unidos, así como el hecho de haber priorizado la seguridad en las relaciones exteriores, han hecho más complejas las relaciones del país con la región. Esta situación ha incidido en la percepción de algunos gobernantes vecinos, que han pasado de ver a Colombia como un Estado promotor de iniciativas regionales (en los años ochenta), a verlo como un foco de problemas (en los años noventa) y un país perturbador (en la presente década). Esta situación no sólo se ha traducido en graves tensiones regionales —que han llegado a generar amenazas militares de gobiernos como el de Venezuela, que pretende expandir su propio proyecto político— sino que además ha restringido significativamente las posibilidades de cooperación con los vecinos, en momentos en que Colombia necesita de ella para terminar de resolver el conflicto interno.

La prioridad de la dimensión militar y de la seguridad en las relaciones internacionales del país también ha tenido costos para las instituciones de la política exterior colombiana. En los últimos años se ha fortalecido notablemente el personalismo con que el Presidente de la República ha encarado el manejo de las relaciones internacionales, lo que ha ido de la mano de una participación creciente del Ministerio de Defensa en estos procesos. Ambos fenómenos han restringido el rol de la Cancillería colombiana, lo que ha reducido el margen de maniobra para fortalecer las relaciones internacionales del país y representa una onerosa pérdida institucional en el mediano plazo.

Además los costos de la política exterior colombiana han empezado a erosionar algunos de sus logros. Ese es el caso de las relaciones económicas internacionales, una dimensión en que la Administración Uribe ha hecho importantes esfuerzos para recuperar parte del terreno perdido en la internacionalización de la economía colombiana, mediante la búsqueda de una mayor diversificación de las relaciones comerciales y financieras del país. Algunos de esos esfuerzos se han visto frustrados por las dificultades de otras dimensiones de las relaciones internacionales, como lo muestra el estancamiento del proceso de ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en Washington, resultado en gran medida de la situación de los derechos humanos en el país, o el cierre paulatino del mercado venezolano para las exportaciones colombianas, como señal de rechazo del presidente Chávez al acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos. De continuar este proceso se podrían restringir las posibilidades económicas de Colombia, lo que representaría una desventaja frente a otros países de la región como Chile, México, Perú y Centroamérica.

Los costos que conlleva el rumbo que ha tomado la política exterior han contribuido a profundizar el tradicional aislamiento de Colombia frente a lo que pasa en el mundo. La concentración en resolver los problemas de seguridad ha hecho que el país no esté aprovechando oportunamente las posibilidades que ofrecen los profundos cambios que está viviendo el escenario internacional. Como se discute más adelante, en los últimos años el mundo ha estado viviendo una profunda transformación en áreas

como la redistribución del poder de Occidente a Oriente, el renovado interés en los temas ambientales y la creciente demanda por recursos estratégicos como los alimentos y los energéticos, que plantean oportunidades significativas para América Latina y que algunos países de la región ya están aprovechando. La virtual indiferencia que hasta hace poco había tenido Colombia hacia esos fenómenos ha sido especialmente grave teniendo en cuenta que su potencial aprovechamiento futuro requiere de una preparación previa en que el país no puede improvisar.

Adicionalmente, Colombia está corriendo el riesgo de perder uno de los activos más importantes que ha tenido históricamente en sus relaciones con el mundo: el respeto por el derecho internacional. Episodios como el bombardeo en territorio ecuatoriano del campamento de Raúl Reyes, cabecilla de las FARC, han generado rechazo entre los países de la región y no deben volver a repetirse.

Cambios del entorno

En los últimos años se han dado cambios importantes en el entorno internacional, regional y doméstico, que configuran una oportunidad para que Colombia haga un viraje en su política exterior.

El escenario internacional está atravesando una etapa de profundos cambios estructurales, algunos de los cuales son de especial importancia para Colombia. El desarrollo de procesos económicos, políticos y sociales en Asia está significando una redistribución del poder de Occidente a Oriente. Más que un fenómeno coyuntural, este proceso tiene carácter estructural y una muestra de sus implicaciones son las estimaciones que sugieren que en el año 2040 las economías asiáticas representarán dos terceras partes de la producción y el ingreso mundiales. Esta perspectiva pone de presente los riesgos que conlleva la debilidad diplomática del país en Asia y el Pacífico.

La erosión paulatina de la hegemonía estadounidense se da en medio de un debilitamiento de las instituciones multilaterales, lo que genera inquietud dada la naturaleza de la coyuntura. La transición del sistema internacional y los problemas que enfrenta sugieren que la vía para abordarlos es la de los organismos multilaterales, justo en momentos en que ellos lucen anquilosados frente a las necesidades de la agenda global. Esta situación reviste especial importancia para Colombia si se tiene en cuenta que los organismos multilaterales juegan un papel significativo en varias dimensiones de los problemas domésticos, como los derechos humanos. El país tampoco puede ser ajeno a fenómenos como la creciente internacionalización de la justicia, que ha llevado a la comunidad internacional y a organismos como la Corte Penal Internacional a fijar su atención sobre procesos domésticos como el de la Ley de Justicia y Paz.

Entre tanto, la perspectiva sobre los temas de seguridad en el mundo ha cambiado desde que el gobierno colombiano decidió sumarse a la estrategia anti-terrorista de la administración Bush. Estos cambios tienen especial relevancia para Colombia en la medida en que la seguridad siga jugando un papel central en la política exterior del país. Los costos de la doctrina Bush contra el terrorismo han generado

cuestionamientos internacionales y el planteamiento de alternativas al uso predominante de la fuerza a favor de opciones también apoyadas en la disuasión y el diálogo. Entre tanto, la preocupación por la proliferación nuclear ha crecido, a la par con las inquietudes que genera la multiplicación de conflictos domésticos que amenazan con extenderse a la esfera internacional.

El ámbito económico global también plantea cambios de importancia. La reciente crisis financiera internacional ha puesto sobre la mesa la necesidad de replantear el rol de organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y ha puesto de relieve la necesidad de la coordinación de políticas económicas entre un número cada vez más amplio de países, como lo muestra el creciente protagonismo del G-20 frente al debilitamiento del G-8. Entre tanto, se ha dado una tendencia hacia una mayor desigualdad en el mundo pero con un cambio en los roles frente a la tradicional discusión Norte-Sur. Mientras algunos países del Sur han podido avanzar de manera decidida hacia el desarrollo (los asiáticos), otros han tenido avances más modestos (los latinoamericanos) y otros más siguen perdiendo la lucha contra la pobreza (los africanos). Estos re-equilibrios de poder configuran un entorno que le permite a Colombia trabajar de manera efectiva para superar los retos y aprovechar las oportunidades que ofrece el ámbito global.

El escenario internacional también plantea crecientes oportunidades en dos campos que serán fundamentales para la reformulación de la estrategia internacional del país: el medio ambiente y los recursos estratégicos. El temor por los estragos del calentamiento global ha vuelto a poner los temas ambientales en los lugares prioritarios de la agenda global, lo que representa una gran oportunidad para que Colombia aproveche su condición privilegiada de ser el segundo país más rico en biodiversidad en el planeta, el primero en número de especies de aves, el número dos en anfibios y el número tres en plantas vasculares, y uno de los diez más ricos en agua dulce. Paralelamente, el desarrollo de la economía mundial y el crecimiento de países como China e India han significado un notable aumento de la demanda por recursos cada vez más escasos, como los energéticos y los alimentos. Colombia tiene un gran potencial en esos recursos, desde los combustibles fósiles, pasando por las tierras sin explotar, hasta la inmensa biodiversidad. El país puede hacer valer esos recursos en el ámbito internacional y convertirlos en eje de una nueva política exterior, siempre que diseñe una estrategia idónea de desarrollo sostenible.

En medio de estos cambios internacionales, también se han dado virajes en Estados Unidos y en la región que son importantes para el país. El arribo a la Casa Blanca de Barack Obama ha generado toda suerte de expectativas acerca de un posible cambio de la política exterior de Estados Unidos. La concreción de esas expectativas dependerá del balance entre las intenciones del presidente y su margen de maniobra con su propio partido y con el Republicano, así como de la interacción entre la Casa Blanca y el Congreso, que ha adquirido un creciente protagonismo en la formulación de la política exterior.

Hasta el momento Obama ha dado muestras de ser más amigo de la consulta y la concertación que su antecesor, lo que podría representar una oportunidad para el

fortalecimiento del multilateralismo. También ha dado señales de favorecer la búsqueda de un mayor respeto de los derechos humanos, así como de evaluar la posibilidad de adoptar un enfoque distinto frente a las drogas ilegales, explorando un mayor énfasis en la demanda y en la salud pública, y un tratamiento diferenciado para distintas drogas. De cualquier manera, hay que tener en cuenta que durante un periodo de transición la política exterior de Estados Unidos será una combinación de asomos de novedad con una dosis importante de inercia institucional, como lo demuestra la política exterior hacia América Latina donde ha triunfado la inercia y ha seguido dominando la dimensión de la seguridad.

Por su parte, América Latina ha tenido cambios significativos en la última década. La mayoría de los países de la región han buscado mayor autonomía frente a Estados Unidos, proceso que ha estado acompañado por la aparición de nuevos foros de concertación y cooperación regional. La diversidad de tendencias políticas es la nota dominante hoy en día entre los gobiernos latinoamericanos, lo que no ha sido obstáculo para que se presente un debilitamiento del ideal democrático liberal con la aparición de rupturas institucionales y la ausencia de renovación política en todos los ámbitos del espectro ideológico regional. En ese contexto de diversidad política se han abierto posibilidades para la aparición de nuevos liderazgos, como es el caso de la emergencia de Brasil como potencia regional con aspiraciones globales, proceso que ha ido acompañado por una creciente influencia de Venezuela en algunos países y por el debilitamiento del protagonismo de México.

En medio de las fracturas ideológicas y la aparición de nuevos liderazgos, América Latina enfrenta crecientes riesgos y nuevas oportunidades. En los últimos años se ha dado en la región el resurgimiento de viejas tensiones entre algunos países así como la aparición de nuevos conflictos, en el marco de una escalada armamentista y el notable aumento de los presupuestos militares de varias naciones. Entre tanto, la región está aquejada por la transnacionalización del crimen organizado y del problema de las drogas. A la par con estas dificultades crecientes, la región enfrenta nuevas posibilidades internacionales gracias a su riqueza en materias primas, alimentos y productos energéticos, recursos que jugarán un papel estratégico en el escenario global a medida que avance el siglo.

Hacia una nueva relación de Colombia con el mundo

En medio de los cambios que se registran en el escenario global y regional, Colombia tiene la oportunidad de dar un viraje a sus relaciones internacionales. Las amenazas existenciales al Estado y a la sociedad que sustentaron la actual orientación de la política exterior se han reducido de manera sustancial. Aunque la Política de Seguridad Democrática ha tenido problemas y limitaciones, ha fortalecido la presencia del Estado y ha debilitado los actores armados ilegales, por lo cual se debe perseverar en sus aspectos positivos.

Por supuesto que aún quedan muchas asignaturas pendientes, como la aplicación de una adecuada política de reinserción de desmovilizados, el manejo idóneo de las nuevas manifestaciones de los viejos grupos paramilitares, el control efectivo del

crimen organizado y la delincuencia urbana, y la implementación de políticas efectivas de desarrollo en las zonas de frontera, entre otras. Sin embargo, el fortalecimiento que han tenido en los últimos años las fuerzas militares y la presencia del Estado en buena parte del territorio nacional permiten avanzar en la solución de esos problemas sin condicionar la política exterior del país. A ello se suma la creciente confianza de inversionistas nacionales y extranjeros en el futuro económico del país, cuyas perspectivas promisorias dependerán del buen manejo que se haga del auge de los sectores minero y energético.

En este contexto, Colombia debe impulsar una nueva política exterior que busque una diversificación de interlocutores en el escenario internacional, una ampliación de su agenda temática en sus relaciones con el mundo, y un fortalecimiento decidido de los instrumentos para lograrlo. La necesidad de la diversificación de interlocutores y la ampliación de temas es en parte el resultado de la concentración de las relaciones en Estados Unidos y en el problema de la seguridad. Esa diversificación permitiría que Colombia pueda aprovechar las opciones que se abren en la transformación del escenario global y regional, así como las crecientes oportunidades que representarán sus recursos estratégicos a medida que avance el siglo.

Un viraje de la política exterior de esta magnitud no se puede lograr con pequeños ajustes coyunturales que no resuelvan los problemas de fondo. La diversificación y ampliación de la política exterior colombiana requiere de un gran acuerdo nacional dirigido a construir una estrategia activa, apoyada en grandes dosis de voluntad del Estado y la sociedad para sufragar los costos económicos y políticos que conlleva este ajuste. Se trata de una estrategia exigente que debe ser aplicada de un modo pragmático, sin fundamentalismos ideológicos, y que responda ante todo a los intereses nacionales.

La aplicación de esta estrategia activa exige trabajar en labores específicas en más de quince áreas de la política exterior colombiana, que se abordan y discuten en detalle en el informe de esta Misión de Política Exterior. Esas labores específicas no se pueden sintetizar en unos párrafos y su revisión demanda la lectura del informe. Sin embargo, a continuación se presentan algunas sugerencias fundamentales sin las cuales es imposible avanzar hacia una reformulación de la política exterior colombiana.

1. Colombia debe diseñar e implementar una política exterior de Estado. Tal objetivo requiere un sustantivo consenso nacional para emprender un esfuerzo persistente y de largo plazo, dirigido a superar los problemas institucionales de la política exterior y a rodear al dispositivo diplomático de recursos y acuerdos sobre la labor que debe desempeñar, así como para inmunizarlo frente al juego político interno y su utilización con fines partidistas o electorales. Una política exterior de Estado exige un gran esfuerzo para superar las políticas meramente coyunturales, reactivas y fragmentadas. Requiere de una visión integral que precise los fines e intereses nacionales, y los medios y metas de la política exterior; que tome en consideración tanto los cambios del contexto como las nuevas tendencias, actores y desafíos regionales y globales; que seleccione contrapesos y aliados, que

establezca prioridades e indicadores de resultados a corto, mediano y largo plazo, todo ello basado en consensos y respaldos mayoritarios.

- 2. El gobierno debe desarrollar y expedir un documento CONPES sobre Derechos Humanos.** Esto permitirá la creación de una política integral de Derechos Humanos articulada con los programas de desarrollo económico y social del país. Los Derechos Humanos son pilares de la vida de cualquier sociedad que se considere civilizada y su garantía debe ser una labor esencial de cualquier gobierno. Un documento CONPES de Derechos Humanos permitiría al país establecer estrategias verificables para avanzar en este campo. A pesar de los progresos recientes en algunos frentes, la violación de los Derechos Humanos sigue siendo un inmenso problema de la sociedad colombiana y un punto de atención de la comunidad internacional.
- 3. Colombia debe introducir ajustes significativos en su manera de encarar las relaciones con sus principales interlocutores y con los países vecinos.**
 - 3.1. Es necesario diversificar los interlocutores internacionales de Colombia y superar las restricciones que ha implicado la relación privilegiada con Estados Unidos. Colombia debe aprovechar las señales de cambio que ha dado la administración Obama para reducir su asimetría con Estados Unidos y ampliar la agenda bilateral hacia temas como las energías alternativas, la biodiversidad y el fortalecimiento de los organismos multilaterales.
 - 3.2. Es prioritario reformular la estrategia de manejo de la relación con Venezuela. Esta relación debe estar basada en el respeto mutuo por las opciones políticas de cada país, y en el principio de no intervención en los asuntos internos. Para evitar los riesgos militares, verificar la situación fronteriza, y dar y obtener garantías de seguridad, conviene aplicar las medidas de confianza definidas por Unasur en noviembre de 2009, lo que puede representar un camino más certero que el del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde tienen una gran incidencia alianzas geopolíticas que escapan al control de un país como Colombia. Además se debe buscar acompañamiento regional e internacional para establecer canales de diálogo y negociación sobre la situación fronteriza y la agenda binacional. Una vez se normalicen las relaciones diplomáticas, se debe explorar una agenda de integración más comprensiva que permita convivir en medio de las diferencias.
 - 3.3. Es fundamental reconstruir la confianza y fortalecer las relaciones con Ecuador. En este proceso se puede capitalizar la participación de los actores que jugaron un rol central en la normalización de las relaciones entre los dos países, como las comunidades de frontera y la participación ciudadana, en especial académica, de organizaciones de mujeres y de grupos empresariales, y el acompañamiento internacional de la OEA, el Centro Carter y de Estados Unidos.
 - 3.4. Es necesario prevenir el deterioro de las relaciones con Panamá alrededor de temas similares a los que han generado problemas con otros vecinos. No se debe esperar a que las relaciones con un vecino se deterioren para actuar sobre las causas de las dificultades. Colombia debe ser sensible a las

inquietudes y los temores de la ciudadanía panameña, en particular respecto al Tapón del Darién.

- 3.5. Colombia debe asumir en toda su integridad su condición de país Caribe. Su compromiso en la región le permite desarrollar una imaginativa y fructífera política exterior, que tenga en la Costa y el Archipiélago las plataformas naturales para su implementación. En ese sentido, Colombia debe cumplir cabalmente sus obligaciones en la Asociación de Estados del Caribe y desarrollar todas las cláusulas de cooperación consignadas en los tratados de delimitación marítima en la región.
 - 3.6. Es necesario fortalecer la relación con Brasil. Para tal fin conviene crear un instrumento bilateral de alto nivel que permita avanzar en el mejor conocimiento de las realidades de los dos países, y en el trámite de los consensos y disensos sobre temas específicos para el fortalecimiento de la confianza mutua.
 - 3.7. Hay que preservar los estrechos lazos de cooperación que existen con Perú, Chile, Costa Rica, México, Canadá, entre otros, y profundizar las relaciones económicas complementarias con ellos.
4. **El gobierno debe redefinir de manera integral su política de fronteras.** Esta iniciativa implica la ejecución de acciones como las siguientes: (i) actualizar la ley y la política de fronteras, las instituciones para manejarlas y los programas para desarrollarlas en forma concertada con los sectores implicados; (ii) construir una presencia integral y democrática del Estado, con la creación de instituciones públicas capaces de garantizar la seguridad ciudadana, la administración de justicia, la creación de infraestructura, el apoyo a proyectos productivos y de conservación de las reservas ambientales; y (iii) acompañar a las comunidades indígenas y negras en la defensa y aprovechamiento sostenible de sus territorios, amenazados por el conflicto.
 5. **El gobierno debe crear un Consejo de Estrategia y Seguridad Nacional que coordine la estrategia nacional de defensa y la ejecución de la política exterior.** Las dificultades que ha vivido el país en el campo de seguridad requieren una instancia que pueda dar cuenta de los desafíos internos y externos. El Consejo sería dirigido por el Presidente de la República, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, y con la coordinación de un Consejero. El Consejo debe tener capacidad de investigación y de cuestionamiento en un ámbito cerrado en donde sea posible el debate, y debe seguir una política global que equilibre los intereses de la política exterior, con los militares y los civiles.
 6. **Colombia debe establecer mecanismos para evaluar el desarrollo del acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos.** Estos mecanismos deben abarcar al menos dos dimensiones. Se debe diseñar un instrumento que permita hacer seguimiento en el ámbito doméstico a los objetivos del acuerdo, que cuente con amplia participación de la academia y la sociedad civil, y que tenga entre sus propósitos evitar que dicho acuerdo condicione la política exterior del país. Además se deben implementar las medidas de confianza acordadas por el Consejo de Defensa Suramericano, que establecen garantías como la entrega del texto integral y la ratificación de que el acuerdo no atentará contra la soberanía, seguridad,

estabilidad e integridad territorial de otros Estados, ni tendrá efectos de ninguna naturaleza sobre el territorio y el espacio de otro miembro de UNASUR. Estas medidas deben estar acompañadas por un compromiso análogo de los demás países miembros de UNASUR de hacer públicos los acuerdos militares que hayan suscrito con terceros.

- 7. Colombia debe organizar en el país una Cumbre internacional con ocasión de la celebración de los 100 años de la lucha contra las drogas ilegales.** En 2012 se cumple un siglo del primer tratado internacional sobre drogas (Convención sobre el Opio de La Haya). La Cumbre propuesta tendría por objeto examinar de manera realista las políticas vigentes. La evaluación en 2009 de la década contra las drogas declarada por Naciones Unidas no fue seria: en ella los estados convalidaron los fracasos conocidos y eludieron una polémica rigurosa sobre el tema. A 100 años del inicio de la lucha contra los narcóticos se impone una revisión realista de logros y desaciertos, de costos y beneficios, de dilemas y opciones.
- 8. Colombia debe recurrir a instancias regionales para promover la discusión de temas relacionados con la seguridad, la defensa y el narcotráfico.** Esta acción no sólo sería consistente con la creciente internacionalización de estos fenómenos, sino que además permitiría al país atenuar la desconfianza y el desacuerdo que generan entre los vecinos las políticas nacionales para enfrentar el narcotráfico y la subversión. De esta manera el país allanaría el terreno para fortalecer la cooperación regional en iniciativas necesarias para la solución del conflicto interno. Para avanzar en este propósito el país puede aprovechar instancias como UNASUR y sus Consejos.
- 9. Colombia debe avanzar de manera decidida en su inserción económica y política en la Cuenca del Pacífico.** Esta iniciativa exige medidas como estas: multiplicar la presencia diplomática del país en la región; aplicar las acciones necesarias para coadyuvar la ratificación del TLC con Estados Unidos en Washington; desarrollar estrategias y acuerdos comerciales para incrementar los flujos de comercio con Asia; buscar alianzas efectivas con los países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico para lograr un reconocimiento en Asia; diseñar y aplicar rigurosamente una estrategia de mediano plazo para lograr el ingreso a APEC, que incluya la búsqueda de un aliado estratégico en Asia que apoye la candidatura de Colombia; desarrollar campañas educativas y culturales que permitan a los colombianos conocer mejor los países de la Cuenca del Pacífico.
- 10. Colombia debe convertir el medio ambiente en uno de los ejes fundamentales de su política exterior.** En este caso confluyen la creciente importancia del medio ambiente en la agenda global con el inmenso potencial que tiene el país en esta área. Colombia debe convertirse en un ejemplo internacional de lo que significa ser buen ciudadano del mundo en temas ambientales. Esa estrategia exige acciones como estas: el fortalecimiento de la política ambiental doméstica mediante la restauración del Ministerio de Medio Ambiente; el avance en el inventario y la protección de la biodiversidad nacional; un mayor protagonismo en las discusiones internacionales y regionales sobre la Amazonía; la fijación de metas específicas

para la reducción de la huella de carbono del país; y el desarrollo y la aplicación de políticas ambientalmente sostenibles para la minería y la agricultura.

11. Colombia debe convertirse en una potencia regional en la exportación de alimentos. En este tema también confluyen las crecientes necesidades globales con un importante potencial del país. Colombia es uno de los pocos países de América Latina que puede expandir sustancialmente su producción de alimentos, como lo demuestra el hecho de que sólo cultiva actualmente alrededor de una cuarta parte de sus tierras cultivables. El desarrollo de esta estrategia exige, por lo menos, un viraje radical en la política de protección y estímulos al sector, la aplicación de una comprehensiva reforma a la tenencia de la tierra y aspectos críticos de la política ambiental, el desarrollo de infraestructura de transporte y riego, y la implementación de mecanismos idóneos de mercadeo.

12. Colombia tendría que aprovechar de la mejor manera posible la Cumbre de las Américas que se celebrará en el país en 2012. Este sería un foro privilegiado para avanzar en el desarrollo de las acciones y la búsqueda de los objetivos de una nueva política exterior de Estado cuyos derroteros se sugieren en el informe de la Misión de Política Exterior.

En suma, en una década Colombia pasó de ser considerado en muchos escenarios un Estado fallido, a ser un país que ha recuperado la confianza en el futuro y que genera interés entre distintas naciones e inversionistas extranjeros. No obstante, la política aplicada en los últimos años para enfrentar la amenaza de los grupos armados ilegales ha generado costos con los países vecinos y un mayor nivel de conflicto en nuestras fronteras.

Los cambios del entorno nacional e internacional le ofrecen a Colombia la oportunidad de convertirse en un país más equitativo, con una democracia fortalecida y unas relaciones externas más diversificadas. Para ello debe adoptar correctivos en su política internacional, reequilibrar sus alianzas y hacerlas más funcionales con la agenda mundial. Para consolidar los logros internos es indispensable normalizar las relaciones regionales, dando inequívocas señales de nuestro respeto por el derecho internacional y exigiendo el respeto de nuestros vecinos a nuestra soberanía. En el propósito de recobrar la estabilidad en las relaciones con los vecinos puede jugar un papel importante el uso de mecanismos regionales de diálogo y coordinación como UNASUR. Se deben hacer grandes esfuerzos para consolidar un relacionamiento político y económico con la cuenca del Pacífico, con especial énfasis en Asia. Colombia debe contribuir de manera efectiva en los debates internacionales sobre temas críticos como el calentamiento global y el manejo de los recursos energéticos, áreas en las que además el país tiene grandes posibilidades hacia el futuro. El éxito de estos esfuerzos dependerá del fortalecimiento y la continua profesionalización del Ministerio de Relaciones Exteriores, que debe ser el instrumento principal para la ejecución de la política exterior del país.